# Das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung

nach dem Staatsrecht Preußens
und des Deutschen Reichs.

---

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Hohen Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

**Waldemar Freiherrn von Loën**

Referendar

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

**Borna-Leipzig**

Buchdruckerei Robert Noske

1907.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Geheimrat Professor Dr. **Dahn**
Korreferent: Geheimrat Professor Dr. **Brie.**

# Inhaltsverzeichnis.


Seite

Einleitung.

§ 1. Die Gegenzeichnung im konstitutionellen Staat, ihre Funktionen und ihre Bedeutung . . . . . 1

Erster Teil.

**Die ministerielle Gegenzeichnung nach dem Staatsrecht Preußens.**

§ 2. A. Im allgemeinen . . . . . 8

B. Besondere Fälle.

§ 3. 1. Die Gegenzeichnung durch das Gesamtministerium 14

§ 4. 2. Die Gegenzeichnung bei Ernennung und Entlassung von Ministern . . . . . 17

§ 5. 3. Die Gegenzeichnung bei dem Thronentsagungspatent des Königs . . . . . 22

§ 6. 4. Die Gegenzeichnung bei Verleihung von Orden und Titeln . . . . . 25

§ 7. 5. Die Gegenzeichnung bei Ausübung des Begnadigungsrechts durch den König . . . . . 30

§ 8. 6. Die Gegenzeichnung in militärischen Angelegenheiten 32

§ 9. 7. Die Gegenzeichnung bei Ausübung des Episkopalrechts in der evangelischen Landeskirche durch den König . . . . . 38

Zweiter Teil.

**Die ministerielle Gegenzeichnung nach dem Staatsrecht des Deutschen Reichs.**

§ 10. A. Im allgemeinen . . . . . 42

Seite

B. Besondere Fälle.

§ 11. 1. Die Gegenzeichnung durch den Stellvertreter des Reichskanzlers . . . . . 51

§ 12. 2. Die Gegenzeichnung bei Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers . . . . . 55

§ 13. 3. Die Gegenzeichnung bei Verleihung von Orden und Ehrenzeichen . . . . . 58

§ 14. 4. Die Gegenzeichnung bei Ausübung des kaiserlichen Begnadigungsrechts . . . . . 60

§ 15. 5. Die Gegenzeichnung in militärischen Angelegenheiten 60

§ 16. Das Recht und die Pflicht der Minister zur Verweigerung der Gegenzeichnung . . . . . 66

# Literaturverzeichnis.


**Anschütz,** Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechtes nach preußischem Staatsrecht. 2. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

**Arndt,** Die Verfassung des Deutschen Reiches. 1. Aufl. Berlin 1895.

**Arndt,** Die Verfassung des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Berlin 1902.

**Arndt,** Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

**Arndt,** Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 5. Aufl. Berlin 1904.

**Arndt,** Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches. Berlin und Leipzig 1884.

**Binding,** Handbuch des Strafrechts. Bd. 1. Leipzig 1885.

**Bischof,** Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe. Gießen 1859.

**Bornhak,** Preußisches Staatsrecht. Freiburg 1888—90.

**Bornhak** im Archiv für öffentliches Recht Bd. 8.

**Braun** im Archiv für öffentliches Recht Bd. 16.

**Brie,** Landesherr (Staatsoberhaupt). In Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. 2 S. 7—10, Freiburg i. B. 1890.

**Brie,** Staatsminister, Staatsministerium. Ebenda S. 484—97.

**Buddeus,** Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien. Leipzig 1833.

**Dareste,** Les constitutions modernes. Paris 1883.

**Eggel,** Das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung nach dem Staatsrecht Preußens und des Deutschen Reiches. Inaugural-Dissertation. Breslau 1906.

**Friedberg,** Das geltende Verfassungsrecht der evangelischen Landeskirchen in Deutschland und Österreich. Leipzig 1888.

**Friedberg,** Lehrbuch des evangelischen und des katholischen Kirchenrechts. 5. Aufl. Leipzig 1903.

**v. Frisch,** Die Verantwortlichkeit der Monarchen und der höchsten Magistrate. Berlin 1904.

**v. Frisch,** Der Thronverzicht. Tübingen 1906.

**v. Gerber,** Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. Leipzig 1880.

**Glatzer,** Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, insonderheit nach preußischem Staatsrecht. Heft 2 der Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie. Breslau 1899.

**Le Graverend,** Des lacunes et des besoins de la législation française. Paris 1829.

**Grotefend,** Preußisch-deutsche Gesetzsammlung 1806—1904. 4. Aufl. Düsseldorf 1904.

**Hauke,** Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. Wien 1880.

**Hauke,** Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts. Wien und Leipzig 1894.

**Hecker,** Armeebefehl und Armeeverordnung. In Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts Bd. 1 S. 63—65, Freiburg i. B. 1890.

**Heffter,** Weltliche Orden. In Bluntschli und Braters Staatswörterbuch Bd. 7.

**Held,** System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands. Würzburg 1856.

**Hensel,** Die staatsrechtliche Stellung des Reichkanzlers. In Hirths Annalen des Deutschen Reiches Jahrg 1882 S. 1—38.

**Jellinek,** System der subjektiven öffentl. Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1905.

**Joel,** Das Gesetz, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878. In Hirths Annalen Jahrg. 1878 S. 761—795.

**Joel,** Die justifizierenden Kabinetsordres. Ebenda Jahrgang 1888. S. 805—847.

**John,** Kontrasignatur. In v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 2, 3. Aufl. Leipzig 1881.

**Kirchenheim,** Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttgart 1887.

**Laband,** Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

**Meyer, Georg,** Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. herausgegeben von Anschütz. Leipzig 1905.

**Meyer, Georg,** Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 2. Aufl. Leipzig 1893/94.

**v. Mohl, R.,** Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen 1829—31.

**v. Mohl, R.,** Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung. Tübingen 1837.

**v. Mohl, R.,** Politik. Bd. 1. Tübingen 1862.

**Pistorius,** Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht. Tübingen 1891.

**Preuß,** Die organische Bedeutung der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung. In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 45 Jahrg. 1889 S. 420—449.

**Radnitzky,** Die Parteiwillkür im öffentlichen Recht. Wien 1888.

**Richter,** Zur Frage nach der Notwendigkeit ministerieller Gegenzeichnung. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 5.

**v. Rönne,** Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 4. Aufl. Leipzig 1881 ff.

**v. Rönne,** Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Leipzig 1876.

**Rosenberg,** Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Straßburg 1889.

**Samuely,** Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie. Berlin 1869.

**v. Sarwey,** Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen 1883.

**Schmitthenner,** Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechts. Gießen 1845.

**Schön,** Das evangelische Kirchenrecht in Preußen. Berlin 1903.

**Schulze, Hermann,** Das preußische Staatsrecht. 2. Aufl. Leipzig 1888—90.

**Schulze, Hermann,** Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1881.

**Schwartz,** Kommentar zur preußischen Verfassungsurkunde. Breslau 1896.

**Seuffert,** Begnadigung. In Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. 1 S. 147—153.

**Seydel,** Bayerisches Staatsrecht. München 1884 ff.

**Seydel,** Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg i. B. und Leipzig 1897.

**v. Stengel,** Das Staatsrecht des Königreichs Preußen. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 2 Abt. 3, Freiburg i. B. und Leipzig 1894.

**Stoerk,** Handbuch der deutschen Verfassungen. Leipzig 1884.

**Thudichum,** Über die Ministeranklage in den deutschen Einzelstaaten und ihre Unrätlichkeit in Reichssachen. In Hirths Annalen Jahrg. 1885.

**Zoepfl,** Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. Leipzig und Heidelberg 1865.

**Zorn,** Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Berlin und Leipzig 1895—97.

**Zorn,** Streitfragen des Militärrechtes. Deutsche Juristenzeitung Jahrg. 11 Nr. 12 S. 670 ff.

---

Die Abkürzungen entsprechen den „Vorschlägen des Deutschen Juristentags für die Art der Anführung von Rechtsquellen, Entscheidungen und wissenschaftlichen Werken“ (Berlin 1905. Guttentagsche Verlagsbuchhandlung).

# Einleitung.

## Die Gegenzeichnung im konstitutionellen Staate, ihre Funktionen und ihre Bedeutung.

§ 1.

Die Gegenzeichnung im Sinne der modernen Verfassungen hat heute eine dreifache Funktion. Schon in ältester Zeit wurden Urkunden des Staatsoberhauptes von einem Beamten gegengezeichnet, um die Echtheit der fürstlichen Namensunterschrift zu beglaubigen. Man suchte sich dadurch gegen Fälschungen zu sichern. Später trat die Gegenzeichnung als Authentizitätserklärung mehr und mehr zurück. Heute findet sie sich nur noch in wenigen Fällen, so bei Thronentsagungspatenten und anderen feierlichen Staatsakten; immerhin erwähnen einzelne Verfassungen diese Bedeutung der Gegenzeichnung ausdrücklich, vgl. VU. von Schwarzburg-Rudolstadt (§ 5), VU. von Reuß j. L. (§ 107 al. 2) und das Gesetz betr. die Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder von 1849 für Schaumburg-Lippe (Art. 2). Hat also die Gegenzeichnung in dieser Funktion im wesentlichen nur historisches Interesse, so erscheint sie dagegen in ihren beiden anderen Funktionen, indem sie den Beweis liefert für die Mitwirkung des mitunterzeichneten Beamten und somit für seine Verantwortlichkeit, und indem sie den gegengezeichneten Akten Rechtskraft

und Vollziehbarkeit verleiht, als Schöpfung des modernen Verfassungsrechts, als eines seiner wichtigsten Institute. Man spricht hier von einer „ministeriellen Gegenzeichnung", wie die mit ihr in engstem Zusammenhange stehende Verantwortlichkeit „Ministerverantwortlichkeit" heißt. Auf diese letztere soll im folgenden zunächst kurz eingegangen werden.

Auch die Ministerverantwortlichkeit ist ein Produkt des Konstitutionalismus, sie erscheint in ihrer heutigen Gestalt zuerst in der französischen constituante vom 3. 9. 1791. Träger dieser Verantwortlichkeit sind die Minister, höchste Beamte, ausgestattet mit dem Recht der Gegenzeichnung. Diese drei Momente bilden den Begriff des konstitutionellen Ministers. Darin liegt auch der Unterschied zwischen der modernen Ministerverantwortlichkeit und der Verantwortlichmachung hoher Beamter im absoluten Staate durch die Stände, in England, wo sie in der alten Form noch heute besteht, durch das Parlament; denn da sich damals der Begriff des Ministers in unserem Sinne überhaupt noch nicht herausgebildet hatte, so kannte man natürlich auch nicht eine Beschränkung der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit auf diese bestimmte Beamtenklasse, ganz abgesehen davon, daß das Institut damals im graden Gegensatz zu heute in den einzelnen Staaten außerordentlich verschieden und, mit Ausnahme von England, auch unsicher in seiner Ausübung war.

Die Ministerverantwortlichkeit wird, nach den Wirkungen, die sie äußert, von den einzelnen Schriftstellern sehr verschieden eingeteilt. Im allgemeinen unterscheidet man, ob sie vor einem besonderen Gerichtshof, dem Staatsgerichtshof, geltend gemacht werden kann, oder ob diese Geltendmachung ausgeschlossen ist. Man nennt die eine Art der Verantwortlichkeit eine juristische oder rechtliche, die andere eine par-

lamentarische, politische oder moralische. Dieser Einteilung, die sich mit Variationen der Ausdrücke bei den meisten Schriftstellern des Staatsrechts findet — vgl. Laband,[1]) Meyer,[2]) v. Rönne,[3]) Samuely[4]) und Hensel[5]) — tritt v. Frisch[6]) entgegen, indem er einen einheitlichen Gesichtspunkt für die Einteilung zu gewinnen sucht. Er nimmt dazu das Forum, vor dem eine Ministerverantwortlichkeit geltend gemacht werden kann, und sagt: Die Minister sind verantwortlich:

1. dem Staatsoberhaupt,
2. einem Staatsgerichtshof,
3. den Kammern,
4. den ordentlichen Gerichten.

Er führt sodann aus, daß eine Ministerverantwortlichkeit im engeren Sinne, d. h. eine Verantwortlichkeit, die nur ein Minister zu tragen hat, die für ihn charakteristisch ist, nur vor den Kammern und dem Staatsgerichtshof bestehe. Das Staatsoberhaupt habe über den Minister keine eigentliche Jurisdiktion, es kann sie schlimmstenfalles zur Demission nötigen. Dieses Recht des Monarchen ist z. B. in Preußen ausdrücklich in Art. 45 d. VU. enthalten. Die Verantwortlichkeit vor den ordentlichen Gerichten unterscheidet sich in nichts von der anderer Personen. Frisch nennt die Verantwortlichkeit vor dem Staatsgerichtshof eine rechtliche, die vor den Kammern eine politische. Die erstere wird durch eine Aktion der Volksvertretung in den verfassungsmäßig

[1]) Laband I S. 355.
[2]) Meyer, Staatsr. S. 683.
[3]) v. Rönne, Preuß. Staatsr. II S. 352.
[4]) Samuely S. 10.
[5]) Hensel S. 53.
[6]) v. Frisch S. 152/53.

oder gesetzlich bestimmten Fällen zur Geltung gebracht, kraft letzterer hat sie das unmittelbare Recht, auf parlamentarischem Wege von den Ministern jederzeit über ihre amtliche Tätigkeit Rechenschaft zu verlangen, sowie überhaupt Mißstände im Staate zur Sprache zu bringen. Dieser Einteilung ist als der einfachsten und klarsten entschieden der Vorzug zu geben. Sie stimmt im übrigen in ihrem Resultat mit der bisher gebräuchlichen überein. So gilt von der Ministerverantwortlichkeit das Wort von Le Graverend,[1]) er sagt: „La responsabilité des ministres est tellement inhérente à l'essence d'une monarchie constitutionelle que l'on peut affirmer que sans cette garantie nécessaire, il serait impossible d'indiquer une différence réelle dans la pratique et dans l'action, entre la nature de ce gouvernement et celle d'une monarchie absolue." Sie bildet also das logisch notwendige Korrelat zu der in den Verfassungen ausgesprochenen Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes, aber sie sichert auch dem Volke, vertreten durch seine Abgesandten in den Kammern, eine Kontrolle aller Handlungen der Regierungen, eine Kontrolle ihrer Verfassungsmäßigkeit.

Treffen sich, wie schon erwähnt, staatsrechtliche Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung in dem Begriff des konstitutionellen Ministers, so herrscht doch über ihr Verhältnis zueinander Streit unter den Schriftstellern. Held[2]) läßt eine Verantwortlichkeit nur durch Kontrasignatur entstehen, ihm schließt sich Bischof[3]) an u. a. Helds Ansicht wird von

---

[1]) Le Graverend, Des lacunes et des besoins de la législation française, Paris 1829, t. 2. p. 55.

[2]) Held II S. 368 Anm. 1.

[3]) Bischof S. 44/45.

Samuely[1]) widerlegt; er sagt: „Die Annahme, daß die Kontrasignatur die absolut notwendige Form der Begründung der Verantwortlichkeit sei, würde zu der absurden Konsequenz führen, die Minister für die Nichterfüllung der ihnen gesetzlich obliegenden Pflichten, sowie für die innerhalb ihres selbständigen Geschäftskreises vorgenommenen Handlungen unverantwortlich zu erklären.“ Nach seiner, der herrschenden Meinung begründet nicht die Kontrasignatur die Verantwortlichkeit des Ministers, sondern die Mitwirkung an den gegengezeichneten Regierungsakten; so Zoepfl,[2]) Samuely,[3]) Buddeus,[4]) v. Seydel,[5]) v. Rönne[6]) u. a. Die Kontrasignatur hat, wie Samuely sich ausdrückt, „die Bedeutung eines authentischen Beweises der Mitwirkung zu dem von ihm kontrasignierten Akte des Souveräns“.

Der herrschenden[7]) Meinung nach ist die durch die Gegenzeichnung bewiesene Verantwortlichkeit auch nicht auf die unterzeichneten Personen beschränkt. Die Gegenzeichnung durch einen Minister liefert nur den Beweis für seine Mitwirkung, nicht den Beweis gegen die Mitwirkung anderer Minister (so Meyer), denn die Gegenzeichnung dient nicht der Begründung der Verantwortlichkeit, wie bereits gesagt, sondern der Sicherung wenigstens einer verantwortlichen Person gegenüber der Volksvertretung. Die Verant-

---

[1]) Samuely S. 59ff.
[2]) Zoepfl II S. 421.
[3]) Samuely S. 60.
[4]) Buddeus S. 15.
[5]) v. Seydel, Bayer. Staatsr. II S. 313.
[6]) v. Rönne, Preuß. Staatsr. II S. 352.
[7]) Meyer, Staatsr. S. 249; v. Rönne, Preuß. Staatsr. II S. 352.

wortung der übrigen Minister, die zwar mitgewirkt, aber nicht gegengezeichnet haben, ist dadurch keineswegs ausgeschlossen. Eine Ausnahme von der Regel wird jedoch von Zoepfl[1]) gemacht, das Separatvotum, wenn ein Minister ausdrücklich bei der Beschlußfassung förmlich Verwahrung zu Protokoll niederlegt und die Gegenzeichnung des Beschlusses verweigert, oder sofort mit der Weigerung seiner Zustimmung seine Entlassung erbittet. Dieser Gedanke findet sich im bayerischen Gesetz vom 4. 6. 1848 über Ministerverantwortlichkeit (Art. 7), in dem gleichnamigen Gesetz für Waldeck vom 4. 6. 1850 (Art. 4) und indirekt in der badischen Verfassung § 67g. Wie weit man die Möglichkeit eines Separatvotums auch für die anderen Verfassungen annehmen darf, ist zweifelhaft, jedenfalls ist unstreitig, daß in keiner Verfassung, auch wo sie so gefaßt ist wie in Preußen (vgl. Art. 44 VU.), nur der unterzeichnete Minister zur Verantwortung gezogen werden kann.

Es sei an dieser Stelle noch erwähnt, daß es dem Wesen der Gegenzeichnung, die ja grade ein Zeichen freier Mitwirkung sein soll, ohne welche eine Verantwortlichkeit ungerecht und falsch wäre, widerspräche, wenn man, wie Bornhak[2]) in einem Staate wie Preußen eine Pflicht der Minister konstruieren wollte, jede gesetzmäßige Handlung des Königs zu kontrasignieren und auszuführen und aus dieser Gehorsamspflicht weiter die Konsequenz zöge, daß es möglich sei, einem Minister die erbetene Entlassung zu verweigern.

Die letzte Funktion der Gegenzeichnung ist die Begründung der Rechtskraft und Vollziehbarkeit der Regierungsakte des Staatsoberhauptes. Sie ergibt sich mit logischer

---

[1]) Zoepfl II S. 422.

[2]) Bornhak I S. 139.

Notwendigkeit aus der Verbindung der Kontrasignatur mit der Verantwortlichkeit. Wird einmal im konstitutionellen Staate verlangt, daß für alle Handlungen der Regierung ein verantwortlicher Urheber vorhanden ist, und kommt man so zu der Gegenzeichnung der Akte des Souveräns, so ist es nur logisch, wenn man solchen Akten, soweit sie ohne Gegenzeichnung ergangen sind, Rechtsgültigkeit und Vollziehbarkeit weigert. Fast alle Verfassungen enthalten ausdrücklich diese Bestimmung, so Preußen Art. 44, Sachsen § 43, Württemberg § 53, Baden § 67, das bayerische Ministerverantwortlichkeitsgesetz vom 4. 6. 1848 Art. 4,. RV. Art. 17.

Ist also das Institut der Gegenzeichnung in den Verfassungen ziemlich gleichmäßig behandelt, so läßt sich doch nicht auch immer ihre Anwendung allgemein bestimmen, sondern es bedarf dazu jedesmal einer genauen Untersuchung, deren Ergebnis nach den Verfassungsbestimmungen verschieden ist.

Erster Teil.

# Die ministerielle Gegenzeichnung nach dem Staatsrechte Preußens.

## A. Im allgemeinen.

§ 2.

Von der ministeriellen Gegenzeichnung handelt in Preußen Art. 44 der VU. Er sagt, daß alle Regierungsakte der Gegenzeichnung bedürfen. Dieser Ausdruck ist außerordentlich weit gefaßt, und Samuely[1]) z. B. tadelt ihn und bemerkt, daß es eine Menge gültiger Regierungsakte gibt, bei denen der Natur der Sache nach eine Kontrasignatur nicht möglich ist. In der Tat ist es schwierig, eine allgemeine Regel dafür aufzustellen, welche Akte des Monarchen gegengezeichnet werden sollen und welche nicht. Regierungsakt ist jede Regierungshandlung, die der Monarch in Ausübung der Staatsgewalt vornimmt. Nach der Ansicht von Brie[2]) und John,[3]) vgl. auch Meyer,[4]) bedürfen alle derartigen Akte ohne Unterschied der Gegenzeichnung, und Brie fährt fort: „Die verschiedenen Ausdrücke, deren sich die Verfassungen bezw.

[1]) Samuely S. 57 Anm. 3.

[2]) Brie S. 488.

[3]) John S. 541.

[4]) Meyer, Staatsr. S. 248.

die Gesetze zur Bezeichnung der kontrasignaturbedürftigen Akte des Landesherrn bedienen (Regierungsakte, Regierungsanordnungen, Verfügungen in Regierungsangelegenheiten, Verfügungen, welche die Staatsverwaltung betreffen usw.), sind gleichmäßig in dem eben bezeichneten Sinne zu verstehen." Auch Frisch[1]) ist gegen jede Wortinterpretation: „Alle Akte des Staatsoberhauptes," so sagt er, „die es als Organ des Staates vornimmt, und bei denen eine Kontrasignatur nicht von Natur aus ausgeschlossen ist, bedürfen der Gegenzeichnung, sofern nicht ausdrücklich das Gegenteil festgesetzt ist."

Da die Gegenzeichnung durch die Mitunterschrift der vom Landesherrn persönlich unterzeichneten Urkunden erfolgt, so liegt darin mit Notwendigkeit die Konsequenz der Schriftlichkeit aller Regierungsakte.[2]) Ausdrücklich fordern Schriftlichkeit die Verfassungen von Sachsen-Weimar-Eisenach (§ 47) und Sachsen-Koburg-Gotha (§ 22). Erstere macht sogar die Gültigkeit einer Regierungshandlung von der Schriftlichkeit abhängig. Die meisten anderen Verfassungen enthalten jedoch eine solche Bestimmung nicht, so auch Preußen. Somit sind in Preußen persönliche mündliche Kundgebungen des Monarchen, auch wenn sie in Regierungsangelegenheiten erfolgen, also Regierungsakte sind, gültig, natürlich muß bei ihnen, worauf weiter unten noch einzugehen ist, der Natur der Sache nach Schriftlichkeit nicht möglich sein. An sich würde auch die Thronrede hierzu gehören; da sie jedoch verlesen wird und zudem einen politisch wichtigen Inhalt hat, wird man eine Gegenzeichnung hier für erforderlich erklären müssen, dasselbe gilt auch für Proklamationen. Zweifelhaft ist es

[1]) v. Frisch S. 23.

[2]) Brie S. 488; Buddeus S. 16.

z. B. bei Telegrammen politischen Inhalts, bei denen man die Mitwirkung eines Ministers meist für sehr wünschenswert halten könnte, die jedoch tatsächlich stets ohne Gegenzeichnung erfolgen.

Zweifelhaft erscheint auch das Erfordernis der Gegenzeichnung bei Dienstbefehlen des Königs an seine Minister. An sich sind es Regierungsakte und bedürfen der Gegenzeichnung wie alle anderen. Trotzdem ergehen sie ohne Gegenzeichnung. Das erscheint als eine Ausnahme von der Regel, ist es aber in Wirklichkeit nicht. Gegenstand eines Dienstbefehls an einen Minister kann entweder sein, daß der Minister innerhalb des Bereiches seines Ressorts eine bestimmte Anordnung trifft oder eine sonstige Handlung vornimmt, oder daß er den Entwurf zu einer schriftlichen Anordnung des Königs anfertigt. In beiden Fällen kommt es offenbar auf die Vollziehung des Befehls an. Erst dadurch wird das, was bisher eine interne Angelegenheit zwischen dem König und seinem Minister war, zu einem Staatsakt. Im ersteren Falle aber besteht der Vollzug des königlichen Befehls darin, daß der Minister die vom Könige ausgegangene Anordnung allein, mit seiner Unterschrift erläßt und dadurch die Verantwortlichkeit für sie trägt. Damit ist erreicht, was Zweck der Gegenzeichnung des Befehls hätte sein können. Auch im zweiten Fall besteht für den Minister die Pflicht sofortiger Stellungnahme, denn es wird nur der Minister dem Befehl Folge leisten wollen, der den ausgeführten Entwurf später zu unterzeichnen bereit ist. So ist also die Gegenzeichnung eines Dienstbefehls aus seiner Natur heraus für unnötig zu erklären. Dieser Ansicht sind auch v. Seydel[1]) und v. Stengel.[2])

[1]) Seydel, Bayer. Staatsr. II S. 307 Anm. 5 u. 308 Anm. 2.

[2]) v. Stengel S. 103.

Man darf jedoch nicht so weit gehen wie Buddeus[1]) und alle mündlichen Befehle des Staatsoberhauptes, gleichgültig, an wenn sie ergehen, für rechtsgültig erklären. Seine Motivierung ist entschieden falsch, da sie nicht dem Wesen der Stellung des Königs nach der Verfassung Rechnung trägt. Er sagt: „Jeder Staatsbeamte kann geeignetenfalls mündliche Verfügungen erlassen, warum soll dies der Monarch, unter dem alle Staatsbeamten stehen, nicht können?“ Er meint ferner, daß gerade in den wichtigsten Staatsangelegenheiten der Fall möglich ist, daß nur durch die schleunigste Bekanntmachung und Vollziehung des Befehls ein großes Unheil vom Staate abgewendet werden, daß die schriftliche Ausfertigung des Befehls einen gefährlichen Verzug herbeiführen könne. Diesen Ausführungen muß man entschieden entgegentreten. Einmal ist der Monarch nie und nimmer den Beamten des Staates gleichzustellen. Wollte man solche mündliche Weisungen zulassen, so fände sich für viele Regierungsakte kein verantwortlicher Urheber, und nichts wäre imstande, das Überhandnehmen derartiger Handlungen zu verhindern. Sodann ist gerade in wichtigen Angelegenheiten, in schwierigen politischen Lagen, eine ministerielle Verantwortlichkeit am wenigsten zu entbehren, eine Verzögerung des Befehls im Vergleiche damit sicher nicht so bedeutend.

Es ist von einzelnen Schriftstellern der Versuch gemacht worden, die Frage, wann die ministerielle Gegenzeichnung erforderlich sei und wann nicht, von bestimmten Gesichtspunkten aus zu entscheiden. So stellt Zoepfl[2]) den Grundsatz auf, daß nur die Akte der Gegenzeichnung bedürfen,

---

[1]) Buddeus S. 16 u. 17.

[2]) Zoepfl II S. 423.

bei denen die Möglichkeit einer Verfassungs- oder Rechtswidrigkeit bestehe. Dieser Satz ist, wie schon aus den obigen Ausführungen hervorgeht, viel zu eng, denn die Gegenzeichnung hat nicht bloß die Funktion einer Verfassungsgarantie. Auch viele Akte, die keineswegs einen solchen Verstoß enthalten können, sind gegenzuzeichnen und werden allgemein gegengezeichnet.

Auch eine Grenze zwischen den Handlungen des Königs als Staatsoberhaupt und denen als Privatmann läßt sich schwer ziehen. Denn es liegt in der Natur seiner Stellung, daß nur wenige seiner Handlungen nicht in irgend einer Weise das Interesse des Staates berühren.

Nachdem somit das Gebiet umzogen worden ist, innerhalb dessen eine ministerielle Gegenzeichnung erforderlich ist, sollen im folgenden die wichtigsten Akte, bei denen sie erfolgt, besprochen werden.

Zunächst das Gesetz im formellen Sinne. Die Tätigkeit des Monarchen besteht, abgesehen von seinem Recht der Initiative, in der Erteilung des Gesetzesbefehls, der Sanktion, und des Publikationsbefehls; zwischen beiden liegt nach Labands Theorie die „solemnis editio legis", die Ausfertigung, die Promulgation. Diese drei Akte verkörpern sich in seiner Unterschrift und bedürfen als Regierungsakte der Gegenzeichnung. Die Gegenzeichnung hat hier noch die besondere Bedeutung einer Garantie, daß der publizierte resp. ausgefertigte Gesetzestext sich in Übereinstimmung befindet mit dem, der zwischen dem König und der Volksvertretung vereinbart worden ist, so John,[1]) v. Seydel,[2])

[1]) John S. 540.

[2]) v. Seydel, Bayer. Staatsr. III S. 579 Anm. 6.

v. Frisch.[1]) Letzterer läßt durch sie auch die Echtheit der königlichen Namensunterschrift bestätigen.

Ferner bedürfen der Kontrasignatur die Verordnungen. Man unterscheidet Verwaltungs- und Rechtsverordnungen, je nachdem sie nur die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden regeln oder allgemeinverbindliche Rechtsregeln geben. Letztere zerfallen in Ausführungsverordnungen, Notverordnungen und Polizeiverordnungen. Doch diese letzteren zu erlassen ist nicht Sache des Monarchen. Endlich auch diejenigen Verwaltungsakte, die nicht Verordnungen sind, die Verfügungen, also alle Erlasse, Anordnungen, Entscheidungen usw. Von besonderer Bedeutung muß naturgemäß die Gegenzeichnung bei Notverordnungen sein, weil hier die von der Verfassung dem Monarchen regelmäßig gezogenen Schranken in weitestem Umfang durchbrochen werden und sein einseitiger Wille zum provisorischen Gesetz wird. Die Voraussetzungen, unter denen eine Notverordnung ergehen kann, sind in Art. 63 der VU. geregelt. Die Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums ist erforderlich, wovon noch später zu sprechen ist (S. 14 ff.). Sie bezieht sich gemäß dem Sinne der Verfassung sowohl darauf, daß der Fall eines ungewöhnlichen Notstandes vorgelegen habe, als auch, daß der Inhalt der Verordnung nicht verfassungswidrig ist.

Nicht als Gesetze, die der ministeriellen Gegenzeichnung bedürfen, sind anzusehen die Hausgesetze, sofern in ihnen nicht allgemeinverbindliches Recht enthalten ist.

---

[1]) v. Frisch S. 336.

## B. Besondere Fälle.

### § 3.

**1. Die Gegenzeichnung durch das Gesamtministerium.**

Im vorhergehenden (S. 13) ist bereits ein Fall erwähnt worden, wo die Verantwortlichkeit für einen Regierungsakt des Monarchen sich auf das Gesamtministerium, das „Staatsministerium", wie es in Preußen heißt, erstreckt, der Fall der Notverordnung in Art. 63 der VU. Ferner ergehen unter Verantwortlichkeit des Gesamtministeriums die Regierungshandlungen des Regenten vor seiner Eidesleistung (Art. 58 Abs. 2 der VU.), diejenigen königlichen Verordnungen, durch die die kommunalen Vertretungskörper aufgelöst werden, nach § 79 StO. für die sechs östlichen Provinzen vom 30. 5. 1853, nach § 179 der KrO. vom 11. 3. 1881, nach § 122 der ProvO. vom 22. 3. 1881, endlich noch diejenigen Allerhöchsten Urkunden, die sich auf die Errichtung von Orden beziehen,[1]) und solche Verordnungen, die der König, in Ausübung seines Episkopalrechts in der evangelischen Landeskirche, zur vorläufigen Feststellung des Verteilungsmaßstabes bei landeskirchlichen Umlagen erläßt (vgl. Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes betr. die evangel. Kirchenverfassung in den acht älteren Provinzen der Monarchie vom 3. 6. 1876) (s. unten S. 41).

Es herrscht nun besonders bei Behandlung von Art. 63 der VU. Streit unter den Autoren, inwieweit hier auch die Gegenzeichnung aller im Staatsministerium vereinigten Minister erforderlich ist. Die einen behaupten, die Gegenzeichnung aller sei hier eine Voraussetzung der Gültigkeit der Ver-

[1]) Eggel S. 37.

ordnung, so v. Rönne,[1]) Brie,[2]) John,[3]) v. Frisch;[4]) zweifelhaft Meyer.[5]) Die anderen halten eine Gegenzeichnung aller nicht für erforderlich und begnügen sich mit der in der Verfassung ausgesprochenen Verantwortlichkeit des Gesamtministeriums, so v. Stengel,[6]) Arndt,[7]) Schwartz,[8]) Glatzer.[9]) Eine Mittelmeinung nimmt Bornhak[10]) ein, der der Gegenzeichnung aller Minister nur eine rein formelle Bedeutung zulegt und die Rechtsverbindlichkeit der Verordnung von der Befolgung dieser Form nicht abhängig macht.

Zum Verständnis des Art. 63 ist es nötig, auf Art. 44 zurückzugehen. Dieser fordert zur Gültigkeit der königlichen Regierungsakte die Gegenzeichnung eines Ministers, ganz gleich, welches, nicht einmal die des betreffenden Ressortchefs, wie z. B. Art. 4 des bayer. Gesetzes betr. die Verantwortlichkeit der Minister vom 4. 6. 1848, § 51 der württemberg. und § 43 der sächs. VU. Daß durch die Gegenzeichnung nur eines Ministers die Verantwortlichkeit der anderen Minister, die bei dem betr. Beschluß mitgewirkt haben, nicht ausgeschlossen wird, ist bereits oben (S. 5) dargelegt worden, es könnte auch hier bei der weiten Fassung der Verfassungsurkunde zu merkwürdigen Konsequenzen führen. Nun soll offenbar Art. 63 gegenüber diesem Regelfall eine verschärfte Vorschrift geben,

---

[1]) v. Rönne, Preuß. Staatsr. I S. 374 Anm. 2.
[2]) Brie S. 491.
[3]) John S. 540.
[4]) v. Frisch S. 330.
[5]) Meyer, Staatsr. S. 577 u. 578.
[6]) v. Stengel III S. 174.
[7]) Arndt, Komm. S. 248.
[8]) Schwartz S. 208.
[9]) Glatzer S. 44f.
[10]) Bornhak I S. 514.

es soll diesem einen Regierungsakt vor allen anderen erhöhte Bedeutung zukommen und sein Erlaß erschwert werden. Das kann offenbar nur dadurch erreicht werden, daß man einmal jeden einzelnen Minister durch den Zwang, seine Unterschrift unter das Schriftstück zu setzen, dazu nötigt, zu dessen Inhalt Stellung zu nehmen, andererseits auch nach außen hin diese Einstimmigkeit des Staatsministeriums durch die Vollzähligkeit seiner Unterschriften dokumentiert. Und es liegt ja gerade im Sinne des Art. 63, wenn man die Gültigkeit einer solchen Notverordnung von dieser Übereinstimmung abhängig macht. Trotz Widerspruchs in der Theorie ist praktisch stets nach der hier vertretenen Ansicht gehandelt worden. Ein Fall, der von den Gegnern angeführt wird,[1]) spricht nicht dagegen. Es handelt sich um eine Erklärung des preuß. Handelsministers Grafen v. Itzenplitz im preuß. Abgeordnetenhaus gegenüber dem Abgeordneten v. Rönne: „Er teile ungeachtet des Fehlens seiner Unterschrift die Verantwortung in vollem Maße", es handelt sich um den Erlaß einer Notverordnung vom 10. 6. 1871 betr. „die Ermächtigung der Preuß. Bank, in Elsaß-Lothringen Kontore etc. zu errichten". Rönne[2]) bemerkt in seinem Preuß. Staatsrecht, gemäß der von ihm vertretenen Ansicht, ganz richtig, daß diese Erklärung des Ministers ganz unerheblich sei, die Verordnung bleibe ungültig, da sie nicht in verfassungsmäßiger Form ergangen sei. Ein Fehler ist es wohl, wollte man, wie Glatzer,[3]) an dieser Stelle sagen: „Jeder im Augenblick des Erlasses im Amt befindliche Minister trägt ipso iure die Verantwortung, auf seinen Willen kommt gar nichts an!" Einmal

[1]) Glatzer S. 46 Anm. 3.

[2]) v. Rönne, Preuß. Staatsr. S. 374.

[3]) Glatzer S. 47 Anm. 3.

widerspräche das offenbar dem Sinne des Art. 63 VU., der, wie oben dargelegt, um eine Verantwortlichkeit des Gesamtministeriums für Erlaß einer Notverordnung gerechterweise statuieren zu können, eine vorherige Einigung unter dessen Gliedern voraussetzt, sodann enthielt dieser Satz nur eine weitere, eigentlich überflüssige Ausführung des schon in Art. 44 ausgesprochenen Gedankens, daß auch die nichtunterzeichneten Minister, sofern sie an einem Beschluß mitgewirkt haben. mit verantwortlich sind. Auf Art. 63 angewandt, könnte es aber dahin führen, daß auch ein gar nicht bei der Beschlußfassung beteiligter oder dissentierender Minister die Verantwortung wie alle anderen zu tragen hätte, und das kann der Sinn der Verfassung nicht sein.

§ 4.

**2. Die Gegenzeichnung bei Ernennung und Entlassung von Ministern.**

Als Regierungsakt erscheint unzweifelhaft der die Ernennung und Entlassung von Ministern aussprechende Erlaß des Königs, und deshalb fordern auch fast alle Autoren für ihn die Gegenzeichnung. So Meyer,[1]) v. Rönne,[2]) Brie,[3]) Bornhak,[4]) v. Stengel,[5]) v. Frisch,[6]) v. Seydel.[7]) Nur wenige sind gegen die Kontrasignatur, so v. Gerber,[8])

[1]) Meyer, Staatsr. S. 249.
[2]) v. Rönne, Preuß. Staatsr. I S. 432 Anm. 2.
[3]) Brie S. 488.
[4]) Bornhak I S. 467.
[5]) v. Stengel S. 103.
[6]) v. Frisch S. 337.
[7]) v. Seydel, Bayer. Staatsr. II S. 301 Anm. 1.
[8]) v. Gerber S. 102 Anm. 2.

Schwartz[1]) und Zoepfl.[2]) Letzterem erscheint sie deshalb als unnötig, weil bei diesem Akt eine Verfassungs- oder Rechtswidrigkeit ausgeschlossen sei. Daß diese Grenze der Gegenzeichnung, die Zoepfl für alle Regierungsakte des Staatsoberhauptes gezogen hat, zu eng ist, ist bereits oben (S. 12) dargelegt worden. Aber, abgesehen davon, daß bei Ernennung und Entlassung eines Ministers ein schwerwiegender politischer Fehler begangen werden kann, ein Argument, das völlig genügt, um das Erfordernis der Gegenzeichnung für diesen Akt ein für allemal festzustellen, ließe sich auch der Fall einer direkten Gesetzeswidrigkeit denken. Es könnte nämlich der Monarch auch eine nicht anstellungsfähige Person zum Minister ernennen, z. B. eine solche, die durch Urteil des Staatsgerichtshofes bereits für unfähig erklärt worden ist, ein öffentliches Amt oder speziell das eines Ministers zu bekleiden; vgl. VU. von Hessen Art. 50. Also ließe sich auf theoretischem Wege eine Ausnahme von der Regel wohl nicht beweisen. Die Gründe, die Gerber und Schwartz dazu bestimmen, hier die Kontrasignatur zu verwerfen, sind auch nur rein praktischer Natur. Die beiden Schriftsteller meinen, die Anstellung von Ministern müsse deshalb ohne Kontrasignatur zulässig sein, weil der Monarch, wenn das abtretende Ministerium die Mitwirkung bei der Berufung neuer Minister versage, in die Unmöglichkeit versetzt sei, solche zu ernennen. Es ist nun interessant, zunächst einmal festzustellen, wie sich die verschiedenen Verfassungen hierzu äußern. In Preußen heißt es in Art. 45 der VU.: „Dem König allein steht die vollziehende Gewalt zu. Er ernennt und entläßt die Minister.“ Der Fassung

---

[1]) Schwartz S. 128.

[2]) Zoepfl II S. 423 u. 424.

des Gesetzestextes nach wird also keine Ausnahme statuiert. Ausdrücklich ausgeschlossen wird dagegen die Kontrasignatur durch das StGrG. von Oldenburg von 1852 (Art. 12 § 5), die VU. von Waldeck (§ 8), Schaumburg-Lippe (Art. 7). Es heißt in dem oldenburgischen StGrG.: „Der Großherzog ernennt und entläßt die Mitglieder des Staatsministeriums lediglich nach eigener Entschließung, wobei es der oben gedachten Gegenzeichnung nicht bedarf." Fast dieselben Worte gebrauchen Waldeck und Schaumburg-Lippe. Auf die eigenartige Bestimmung der griechischen Konstitution vom 28. 11. 1864 Art. 30 soll weiter unten noch eingegangen werden. Zunächst ist also, wenigstens für Preußen, an der Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung festzuhalten. Wie steht es nun aber mit der praktischen Bedeutung des Einwandes von Gerber und Schwartz in Preußen? Es kann sich doch offenbar nur auf den Fall beziehen, daß einmal das Gesamtministerium unfreiwillig demissioniert, und das ist in Preußen recht selten, schon deshalb, weil wir keine dem österreichischen Ministerverantwortlichkeitsgesetz entsprechende Bestimmung haben, gemäß deren das ganze Ministerium durch einen Anklagebeschluß der Kammern ipso iure vom Amte suspendiert werden kann. Der Normalfall wird in Preußen der sein, daß der die Entlassung eines Ministers sowie die Ernennung seines Nachfolgers aussprechende Erlaß vom Ministerpräsidenten oder von einem anderen im Amte bleibenden Mitglied des Staatsministeriums gegengezeichnet wird. Träte jedoch der angeführte Fall wirklich einmal ein, so bliebe allerdings nichts anderes übrig, als die neu ernannten den die Entlassung des alten Ministeriums und ihre eigene Berufung enthaltenden Erlaß selbst gegenzeichnen zu lassen, resp. diese Gegenzeichnung besorgt der neue Ministerpräsident, wie es die griechische Konstitution in

Art. 30 ausdrücklich vorschreibt: „Wenn das ganze Ministerium wechselt und keiner der entlassenen Minister zu dem die Entlassung des alten und die Ernennung des neuen Ministeriums aussprechenden Erlaß seine Gegenzeichnung gibt, so ist es der Präsident des neuen Ministeriums, der den Erlaß unterzeichnet, nachdem er seine Ernennung vom Könige erhalten und den geforderten Eid geleistet hat.“[1]) Es ist nun gegen diesen von den meisten Autoren vertretenen Standpunkt eingewendet worden, daß ein solches Verfahren unlogisch sei, da man zwar einerseits Wert auf die Kontrasignatur lege, andererseits sie aber durch eine Person vollziehen lasse, die im Augenblick des Unterschreibens noch gar nicht Minister sei und, wie man hinzufügen könnte, durch ein somit ungültiges Patent niemals Minister werde. Somit wäre man an einen Punkt gekommen, wo mit juristischer Exaktheit nichts mehr auszurichten ist. Man muß, um zum Ziele zu gelangen, sich schon über diese kleine Anomalie hinwegsetzen und bedenken, daß, wenn man die Gültigkeit einer solchen Bestellungsurkunde in diesem einen Fall zuläßt, man erreicht, was Zweck der Gegenzeichnung ist, nämlich später eine für den Akt vollauf verantwortliche Person zu haben; und es steht nichts im Wege, daß man die Minister für etwaige bei ihrer Ernennung begangenen Verfassungswidrigkeiten zur Rechenschaft zieht. Man kommt also in der Tat, wie die herrschende Meinung auch annimmt, dahin, im Notfalle einen Minister seine eigene Ernennung gegenzeichnen zu lassen.

Eine eigentümliche Stellung nimmt Bornhak[2]) ein, der eine bereits an anderer Stelle (S. 6) widerlegte Ansicht hier

[1]) F. R. Dareste, Les constitutions modernes, Paris 1883, t. II p. 325.

[2]) Bornhak I, 467.

noch einmal ausspricht: „Daß es keineswegs in das Belieben der Minister gestellt sei, einen königl. Regierungsakt gegenzuzeichnen oder nicht. Vielmehr seien sie dazu verpflichtet, wenn der Regierungsakt keine Gesetzwidrigkeit enthalte, selbst wenn sie ihn für zweckwidrig halten sollten." Brie[1]) hält einerseits eine Kontrasignatur für erforderlich, verneint aber andererseits die Möglichkeit, daß ein Minister seine eigene Ernennung gegenzeichne. Das ist der streng rechtliche Standpunkt. Will man aber — und man muß es im Notfalle — einen Ausweg finden, so wäre die hier vertretene Lösung der Frage die einfachste und zweckmäßigste. Eine andere Lösung, wie sie Eggel[2]) gibt, führt meiner Ansicht nach nicht besser zum Ziele. Er sagt: Im Falle der Demission des Gesamtministeriums könne ein Departementschef kontrasignieren, da er den Minister bei der Leistung derselben auch sonst vertreten könne. Dagegen wäre folgendes zu bemerken: Zwar ist eine Stellvertretung eines Ministers wie jedes anderen Beamten zulässig und während der Zeit der Vertretung versieht der Vertreter das Amt auch in gleichem Umfange wie der eigentliche Inhaber, könnte also auch als Ministervertreter die Gegenzeichnung ausüben. Jedoch erfordert die Einsetzung eine rechtsgültige Bestallung, die, wenn es sich um einen Minister handelt, vom Souverän zu geben und von einem Minister gegenzuzeichnen ist. Da in Preußen wegen der großen Anzahl der Ministerien ständige Stellvertreter wie im Reiche, nicht existieren, ist in dem Fall einer Gesamtdemission auf die Gegenzeichnung durch schon vorhandene Stellvertreter mit Sicherheit nicht zu rechnen,

[1]) Brie S. 488.

[2]) Eggel S. 30.

eine Ernennung von Stellvertretern in einer Konfliktszeit aber ist sehr unwahrscheinlich, da ja die Minister durch Versagung der Gegenzeichnung der Ernennungsurkunden die Einsetzung verhindern können. Doch, wie schon oben gesagt, ist der Fall für Preußen so gut wie ohne Bedeutung.

Zum Schluß sei noch mit einigen Worten auf die praktische Behandlung dieser wichtigen Frage in Preußen eingegangen. Wir finden hier, daß bis zum Jahre 1854 die im Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung der königl. preuß. Staaten veröffentlichten Ministerernennungen und Entlassungen gegengezeichnet sind, meist vom Ministerpräsidenten. Von diesem Jahre an werden sie jedoch nur dem Inhalte nach bekannt gegeben. Die Ernennung und Entlassung des Kriegsministers bestimmt sich nach dem Allerhöchsten Erlaß vom 18. 1. 1861, auf den an anderer Stelle noch einzugehen ist.

§ 5.

### 3. Die Gegenzeichnung bei dem Thronentsagungspatent des Königs.

Bei gewissen Handlungen des Monarchen erscheint es zweifelhaft, ob die ministerielle Gegenzeichnung für sie zu fordern ist. Es muß jedesmal die Frage beantwortet werden, ob eine Regierungshandlung im eigentlichen Sinne vorliegt, denn nur bei solchen besteht verfassungsmäßig die Notwendigkeit der Kontrasignatur. Am zweifelhaftesten erscheint es wohl bei der Thronentsagung des Monarchen, weshalb auch bei den einzelnen Schriftstellern die widersprechendsten Ansichten über diesen Punkt zu finden sind. Auf der einen Seite erklärt Sarwey[1]) die Thronentsagung für eine Regie-

[1]) Sarwey S. 75.

rungshandlung des Herrschers, „wenn auch die letzte Regierungshandlung", und fordert für sie deshalb die Gegenzeichnung. Auf der anderen Seite, und zwar ist dies die herrschende Ansicht, verneint man den Charakter eines Regierungsaktes. Die Mehrzahl hält aus diesem Grunde auch die Kontrasignatur für unnötig, so v. Seydel,[1]) Meyer,[2]) v. Frisch,[3]) Radnitzky.[4]) Letzterer stellt die Disposition über ein Recht dem Akte der Ausübung dieses Rechtes gegenüber und kommt so zu dem Schlusse, der Verzicht sei ein Akt der Parteiwillkür, da eine Rechtspflicht zur Ausübung der monarchischen Rechte nicht denkbar sei, der Monarch mache also von einer ihm als Privatmann zustehenden Befugnis Gebrauch. Auch Hauke[5]) hält daran fest, daß eine Regierungshandlung nicht vorliege, erklärt jedoch eine Gegenzeichnung für zweckmäßig. Meines Erachtens kann man sich bei der Frage, ob der Thronverzicht als Regierungshandlung aufzufassen sei oder nicht, der Ansicht Radnitzkys wohl anschließen. Auch v. Frisch[6]) stellt den Monarchen in diesem Punkt allen Organen des Staates gleich und will beim Thronverzicht dieselben Maximen angewandt sehen wie beim Verzicht auf jede andere Organsstellung, hier wie dort handle der Inhaber als Privatmann. Die Frage der Verantwortlichkeit der Minister für diesen Schritt des Staatsoberhaupts bleibt davon, wie v. Frisch sehr richtig hervorhebt, ganz unberührt. Man kommt so zu einem durchaus

[1]) Seydel, Bayer. Staatsr. II S. 301 Anm. 3.

[2]) Meyer, Staatsr. S. 275.

[3]) v. Frisch 370.

[4]) Radnitzky 21.

[5]) Hauke, Die Grundlagen des Monarchenrechts S. 135 ff.

[6]) vgl. auch v. Frisch, Thronverzicht S. 73—77.

befriedigenden Resultat, denn es wäre eine große Beschränkung persönlicher Freiheit, wollte man die Gültigkeit des Verzichts von dem, unter Umständen nicht zu erlangenden, formellen Akt der Gegenzeichnung abhängig machen.

Ist also zwar nach dem Vorhergehenden die Gegenzeichnung für nicht erforderlich zu erklären, so könnte man bei Betrachtung der Frage von einem anderen Standpunkt aus zweifelhaft sein. So nimmt Hauke[1]) an, daß die Gegenzeichnung hier in ihrer beurkundenden Funktion als Beglaubigungsmaßregel erscheine. Er sagt, die Abdikation sei ein so wichtige staatsrechtliche Folgen nach sich ziehendes Ereignis, daß es in ihrer Natur begründet erscheint, sie an bestimmte Formen zu binden. „Nur in einer feierlichen, der Möglichkeit späterer Anfechtungen entzogenen Staatsurkunde kann die Thronentsagung niedergelegt, sie mag in diesem Sinne als ein Formalakt bezeichnet werden.“ Diese Erwägungen können jedoch nicht dazu bestimmen, hier ohne rechtlichen Grund die Gegenzeichnung zu fordern, ebensowenig die weiteren, daß mit der Gegenzeichnung unter Umständen eine staatsrechtliche Verantwortlichkeit verbunden sein könne. Eine solche besteht, wie schon gesagt, ganz unabhängig davon. Es liegt hier ein Fall vor, daß eine Urkunde eine große politische Tragweite hat, ohne doch ihrer Natur nach Regierungsakt zu sein und so der Gegenzeichnung zu bedürfen. Also ist auch dieses zweite Motiv Haukes abzulehnen. Damit fällt auch seine Forderung der Gegenzeichnung durch einen konstitutionellen Minister. Aus einem anderen Grunde als diesem letzten sie zu fordern, wäre, wie

---

[1]) Hauke, Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts S. 136.

v. Frisch[1]) sehr richtig bemerkt, ein logischer Fehler, denn die Bezeugung der Echtheit der Unterschrift kann bei dieser Urkunde ebensogut durch jeden anderen irgendwie dazu geeigneten Beamten geschehen, ohne daß dabei streng auf die Unterschrift eines Ministers geachtet zu werden brauchte.

Der hier vertretenen Ansicht entspricht auch die praktische Übung. Einmal zu erwähnen ist das von Seydel a. a. O. angeführte Abdankungspatent König Ludwigs I. von Bayern vom 20. 3. 1848, welches nicht gegengezeichnet ist, wohl aber das Antrittspatent König Maximilians II. vom folgenden Tage; sodann das von Hauke[2]) angeführte Abdankungspatent Kaiser Ferdinands I. von Österreich vom 2. 12. 1848. Dieses letztere trägt allerdings die Kontrasignatur des damaligen Ministerpräsidenten Fürsten Schwarzenberg, jedoch, wie sich aus dem über den Vorgang aufgenommenen Protokolle ergibt, ist die Gegenzeichnung der Urkunde durch den Fürsten in seiner Eigenschaft als kaiserl. Hausminister vorgenommen worden. Als solcher konnte er aber politisch nicht zur Verantwortung gezogen werden. Dies gibt Hauke zu.

§ 6.

### 4. Die Gegenzeichnung bei Verleihung von Orden und Titeln.

Auch über die Frage der Notwendigkeit der Kontrasignatur bei der Verleihung von Orden und anderen Auszeichnungen herrscht unter den Schriftstellern Streit. Man kann diese Verschiedenheit der Ansichten in der Hauptsache

[1]) v. Frisch 371.

[2]) Hauke, Grundlagen des Monarchenrechts S. 137.

auf zwei Grundprinzipien zurückführen. Meinung der einen ist, es handle sich hier um ein Ehren- oder Majestätsrecht des Herrschers, so Meyer,[1]) Schulze,[2]) v. Rönne,[3]) Sarwey,[4]) Zoepfl,[5]) Meinung der anderen, das Recht des Herrschers zur Verleihung sei ein Regierungsrecht, so v. Seydel[6]) Jellinek,[7]) Brie,[8]) Bornhak,[9]) v. Frisch,[10]) Heffter,[11]) Braun,[12]) v. Stengel[13]) u. a. Die ersteren verneinen das Erfordernis der Gegenzeichnung, die letzteren bejahen es auf das bestimmteste. Singuläre Ansichten vertreten Hauke,[14]) v. Gerber,[15]) v. Mohl[16]) und v. Kirchenheim;[17]) auf sie ist weiter unten noch einzugehen.

Meyer nennt diejenigen Rechte des Herrschers, welche einen äußerlichen Ausdruck seiner bevorrechteten Stellung enthalten, Ehren- oder Majestätsrechte. Zu ihnen gehöre

---

[1]) Meyer, Staatsr. S. 246 u. 249.

[2]) Schulze, Preuß. Staatsr. I S. 165; Deutsches Staatsrecht S. 197.

[3]) v. Rönne, Preuß. Staatsr. I S. 157.

[4]) Sarwey I S. 89.

[5]) Zoepfl II S. 672.

[6]) v. Seydel, Bayer. Staatsr. I S. 357 Anm. 1 u. S. 381.

[7]) Jellinek S. 145 Anm. 1.

[8]) Brie S. 488.

[9]) Bornhak I S. 468.

[10]) v. Frisch S. 354.

[11]) Heffter S. 383.

[12]) Braun S. 530.

[13]) v. Stengel S. 39.

[14]) Hauke, Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts S. 134 u. 135; Die Lehre der Ministerverantwortlichkeit S. 6 Anm. 5.

[15]) v. Gerber S. 102 Anm. 2.

[16]) v. Mohl, Politik S. 158 u. 162.

[17]) v. Kirchenheim S. 187.

auch das Recht, Titel, Würden und Orden zu verleihen. Hiergegen wird darauf hingeweisen, daß ein Recht, andere zu ehren, durchaus nicht ein Ehrenrecht des Monarchen sei, daß man unter Ehrenrechten persönliche Rechte verstehe (v. Seydel und v. Frisch). Bornhak weist praktisch nach, daß das Recht, Auszeichnungen zu verleihen, und die persönlichen Ehrenrechte dann regelmäßig auseinanderfallen, wenn das Herrscherrecht und die Betätigung der Herrschaft nicht derselben Person zustehen, daß in solchem Falle das Recht zur Verleihung von Orden und sonstigen Ehren als Regierungsrecht auf den Regenten übergehe. Schließlich hebt man die hohe politische Wichtigkeit eines Rechtes, öffentliche Ehren zu erteilen, hervor und hält es für bedenklich, dasselbe dem Herrscher uneingeschränkt zu überlassen, wie den Gebrauch der anderen Hoheitszeichen.[1]) „Der Begriff der Ehre", sagt v. Kirchenheim, „wird zur rechtlichen Potenz im Staatsleben erhoben, wenn der Monarch Orden und Würden verteilt." Man kann sich der Richtigkeit dieser Ansichten wohl kaum verschließen. Immerhin mag man das Recht des Monarchen zur Verleihung staatlicher Auszeichnungen eine „Ehrenhoheit" nennen, schon deshalb, weil es ihm in den Verfassungen und den Staatsgrundgesetzen meist ausdrücklich zugesprochen wird — in Preußen durch Art. 50 VU. —, aber gerade diese spezielle Erwähnung spricht für seinen Charakter als Regierungsrecht. Das österr. Staatsgrundgesetz über die Regierungs- und Vollzugsgewalt vom 21. 12. 1867 läßt hierüber keinen Zweifel; es heißt in Art. 4: „Der Kaiser verleiht Titel, Orden und sonstige staatliche Auszeichnungen." Für die Kontrasignatur bei der Verleihung von Titeln hat

[1]) vgl. den ganzen Aufsatz v. Mohls, Das Ordenswesen unserer Zeit; Politik S. 150ff.

übrigens auch Fürst Bismarck in seinen Gedanken und Erinnerungen Bd. 2 S. 198 ff. sich ausgesprochen.

Eine Art Sonderstellung nehmen mit ihren Ansichten die bereits oben erwähnten Schriftsteller v. Gerber, Hauke, v. Mohl und v. Kirchenheim ein. Es kennzeichnet sie das Bestreben (ausgenommen v. Mohl), die praktische Übung bei der Verleihung von Orden und Ehrenzeichen mit einem theoretischen System in Einklang zu bringen. Es werden nämlich, worauf weiter unten noch einzugehen ist (S. 29, s. aber auch S. 30), in der Praxis die Verleihungen fast allgemein ohne Gegenzeichnung vorgenommen. Da diese Schriftsteller aber in dem Verleihungsakt eine Regierungshandlung sehen, werden sie zu den verschiedensten Kompromissen genötigt. Gerber konstatiert einfach eine rechtsgültige Ausnahme der Regel, die sich durch die herrschende Übung rechtfertige. Hauke kommt zu dem Schluß, daß es sich hier um Regierungsrechte handle, die dem Monarchen uneingeschränkt zuständen, er nennt sie „Kronprärogativen". Man wird zugeben, daß sich Hauke in einen Widerspruch verwickelt, Regierungsrechte, die dem Herrscher uneingeschränkt zustehen, kann es nach modernem Verfassungsrechte nicht geben, denn gerade um dies zu verhindern, ist die Gegenzeichnung eingeführt. Kirchenheim macht einen Unterschied zwischen Courtoisie- und Verdienstorden, ein Unterschied, der, wie er selbst sehr richtig bemerkt, praktisch schwer durchführbar sein wird. Auch theoretisch ist diese Unterscheidung verfehlt, weil sie Verirrungen und Auswüchse eines Systems zum Prinzipe erhebt. Endlich noch die Ansicht v. Mohls. Er hält auf S. 158 seines Werkes die Verleihungen von Orden unbedingt für eine Staatssache, sagt aber auf S. 162: „Es darf nicht vergessen werden, daß die

Verleihung von Orden ein höchstpersönliches Recht des Fürsten ist, also weder Fiktion noch Gewohnheit die sittliche Verantwortlichkeit für die Art der Ausübung auf sonst jemanden überträgt.“ Diese beiden Sätze lassen sich schlecht miteinander vereinigen. Im zweiten steht Mohl noch ganz in den älteren Anschauungen, im ersten hat er bereits das neue Prinzip erkannt. Man findet also unter den letztgenannten Ansichten tatsächlich keine, die Beifall verdiente. Trotz der praktischen Übung muß man auf dem Standpunkt beharren, daß die Ordens- und Ehrenverleihungen als Regierungsakte der Gegenzeichnung bedürfen. Und diese Forderung ist, wie besonders in den neueren Werken hervorgehoben wird, vom politischen Standpunkt aus durchaus zweckmäßig. Freilich beharrt man in der Praxis noch immer auf dem alten Prinzip, wie die Rede des Grafen Bülow im Reichstag bei der Etatsberatung am 5. 3. 1901 lehrt,[1]) gegen die sich Braun ausdrücklich wendet.

Zum Schluß sei mit wenigen Worten auf die praktische Übung bei preußischen Ordensverleihungen hingewiesen. Bei dieser Frage dürften die Ausführungen von Eggel[2]) ganz besonders zuverlässig sein, da sie sich meist auf direkte Mitteilungen des Präses der Generalordenskommission stützen. Die Ordensverleihurkunden, die die Empfänger erhalten, sind Besitzzeugnisse. Bei den Klassen I bis III sind sie vom Könige unterzeichnet, jedoch nicht gegengezeichnet, ebenso beim Eisernen Kreuz. Bei den Orden IV. Klasse werden die Urkunden vom Präses der Generalordenskommission vollzogen. Diejenigen Allerhöchsten Erlasse, die die Verleihung von

---

[1]) Stenogr. Ber. 10. Legislaturperiode 2. Session 1900/02 S. 1696.

[2]) Eggel S. 17.

Orden und Ehrenzeichen aussprechen und die an die Generalordenskommission gerichtet sind, werden von dem betreffenden Ressortminister gegengezeichnet. Diejenigen Allerhöchsten Urkunden, die sich auf die Stiftung eines Ordens beziehen, tragen die Kontrasignatur des Staatsministeriums.

§ 7.

### 5. Die Gegenzeichnung bei Ausübung des Begnadigungsrechtes durch den König.

Das dritte Recht des Königs, bei dem es seiner Natur nach streitig ist, ob es der Kontrasignatur bedarf, ist das Begnadigungsrecht. Es ist dem Könige durch Art. 49 der VU. ausdrücklich zugesprochen. Auch hier folgt die Verschiedenheit der Ansichten im wesentlichen daraus, daß man sich über den Charakter dieses Rechtes nicht einig ist. In der älteren Literatur findet sich allgemein die Ansicht vertreten, es handle sich hier um das „persönlichste aller Majestätsrechte“ — Montesquieu hat den Ausdruck geprägt — ein Recht, das mit den sonstigen Befugnissen des Staatsoberhauptes nichts zu tun habe, bei dem infolgedessen eine Verantwortlichkeit der Minister ausgeschlossen sei. Auf diesem Standpunkte steht z. B. v. Mohl;[1]) er sagt: „Es kann vom Könige keineswegs verlangt werden, daß er seine Gründe für die Ausübung oder Verweigerung der Begnadigung angebe; sie bleiben lediglich seinem Gewissen und seiner Staatsklugheit überlassen“; und weiter: „In jedem Falle kann, da eine Begnadigung eine rein persönliche Handlung des Königs ist, der Justizminister nie für die Ausübung dieses Rechtes

[1]) v. Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg B. I S. 209.

verantwortlich gemacht werden.“ Die einzige Ausnahme findet sich Mohls Ansicht nach in dem Falle, wo es sich um eine Anklage eines Ministers vor dem Staatsgerichtshof handelt, § 205 der württemberg. VU., und für den Fall, daß der König eine Abolition ohne anratendes Gutachten des Justizministeriums vornimmt: „Unter diesen Umständen kann natürlich der Justizminister wegen eines das Ansehen und die Wirksamkeit der Strafgesetze zerstörenden Gebrauches in Anspruch genommen werden, da es bei ihm stand, denselben zu verhindern.“ Mit ihm stimmt im wesentlichen v. Rönne[1]) überein. Die Kontrasignatur hat seiner Ansicht nach „nur den Zweck, die Gewißheit des königlichen Willens und der königlichen Unterschrift zu beglaubigen“. Doch kennt auch v. Rönne eine Verantwortlichkeit der Minister dafür, daß der König die ihm durch die Verfassung (Art. 49 Abs. 2 und 3) gezogenen Schranken nicht überschreitet, also neben der rein beurkundenden Funktion der Gegenzeichnung auch die mit dem Verantwortlichkeitsgedanken verbundene.

Gegen diese Anschauung wendet man sich in neuerer Zeit aus juristischen und politischen Gründen.[2])

Man ist darüber einig, daß es sich nicht um ein rein persönliches Recht des Monarchen handle, sondern um ein Regierungsrecht, wie jedes andere in der Verfassung dem König zugesprochene, und daß nichts eine Ausnahme begründe. Daher ist auch die Gültigkeit jedes Begnadigungsaktes von der ministeriellen Gegenzeichnung abhängig. Der Minister übernimmt die Verantwortlichkeit im ganzen Um-

---

[1]) v. Rönne, Preuß. Staatsr. I S. 544.

[2]) Meyer, Staatsr. S. 249 Anm. 25; Seuffert S. 152 u. 153 Binding I S. 879; Schwartz S. 142; Richter S. 563.

fange, nicht nur für die Einhaltung gewisser gesetzlicher Schranken. Zu diesen juristischen Gründen kommen noch politische. Die neueren Schriftsteller heben stets und mit Recht hervor, wie hoch die politische Bedeutung des Begnadigungsrechtes einzuschätzen sei. Der Zweck der Begnadigung ist nicht allein „Ungerechtigkeiten und Härten der Justiz auszugleichen“,[1]) sondern oft auch politische Wirkungen zu erzielen, wie es ja bei einer Amnestie meist der Fall ist. Ist aber das Begnadigungsrecht ein politisch so wichtiger Faktor, so kann man seine Ausübung dem Staatsoberhaupt, wie es die ältere Theorie verlangt, nicht vollständig frei überlassen, sondern muß sie an die Zustimmung der obersten Berater der Krone binden. Dadurch kann man auch verhindern, daß das Begnadigungsrecht maßlos angewandt wird, vielmehr nur in den Fällen, wo eine Begnadigung rechtlich und moralisch wirklich wünschenswert erscheint.

§ 8.

### 6. Die Gegenzeichnung in militärischen Angelegenheiten.

Nach Art. 46 der VU. führt der König den Oberbefehl über das Heer. Die aus dieser Kommandogewalt entspringenden Akte bedürfen der ministeriellen Gegenzeichnung nicht, denn es sind nicht Regierungsakte im Sinne des Art. 44, sondern sie bilden einen eigenen, fest geschlossenen Kreis für sich. Sie unterscheiden sich in nichts von dem gewöhnlichen militärischen Befehl, wie auch der König in dieser Beziehung nur höchster Offizier, nicht Staatsoberhaupt ist, d. h. es besteht zwischen ihm und den anderen Generalen

[1]) v. Frisch S. 346.

nur ein „Rangunterschied“, kein „qualitativer“.[1]) Demgemäß rechtfertigt sich auch aus der Natur der Dinge, daß ein solcher königlicher Befehl uneingeschränkt, ohne Gegenzeichnung ergehen muß. Man vergegenwärtige sich nur den Unterschied zwischen dem Befehl eines Offiziers an seine Untergebenen und dem irgend eines anderen Staatsbeamten an die ihm Unterstellten, bei ersterem die fast absolute Unbedingtheit und die außergewöhnlich hohe Strafe, die auf Ungehorsam gesetzt ist. Es ist also die Forderung der Vernunft und Folge der historischen Entwicklung, wenn dem König in allen diesen rein militärischen Angelegenheiten vollständig freie Hand gelassen wird. Es handelt sich, wie man sieht, bei Regierungsakten und militärischen Befehlen um zwei ganz verschiedene Gebiete, und v. Gerber[2]) hat recht, wenn er sagt, daß das Fehlen der ministeriellen Gegenzeichnung bei den letzteren eine Ausnahme von der Regel nicht sei. Im übrigen führt es zu denselben Ergebnissen, wenn man sagt, es handle sich hier um Akte des Königs, die einen „rein militärischen Charakter“ haben, so Brie,[3]) oder die sich auf die „militärische Verwendung der Truppen“ beziehen, so v. Seydel,[4]) oder wie Buddeus,[5]) es seien diejenigen Verfügungen, welche „jeder oberste General, wenn er auch nicht König wäre“, erlassen könne. Meyer[6]) und Bornhak[7]) sprechen, wie Laband[8]) meint.

[1]) v. Frisch S. 337.

[2]) v. Gerber S. 102 Anm. 2.

[3]) Brie S. 488.

[4]) v. Seydel, Bayer. Staatsr. II S. 302 Anm. 7.

[5]) Buddeus S. 99.

[6]) Meyer, Verwaltungsr. II S. 35.

[7]) Bornhak III S. 39.

[8]) Laband IV S. 35.

zu eng, von der „unmittelbaren militärischen Aktion". Andererseits gibt es Akte des Königs, die sich zwar auf militärische Angelegenheiten beziehen, sich jedoch nicht aus seinem Oberbefehl herleiten lassen, die also, nach der hier vertretenen Auffassung, einem höchstkommandierenden General nicht zustehen würden. Diese Akte sind Regierungsakte und bedürfen als solche der Gegenzeichnung. Ausdrücklich mit der Unterscheidung beschäftigt sich der Allerhöchste Erlaß vom 18. 1. 1861 (Ministerialblatt f. d. ges. innere Verw. S. 73): Ohne Gegenzeichnung ergehen Armeebefehle, sowie Ordres in Militärdienstsachen und Personalangelegenheiten, mit Gegenzeichnung Ordres derselben Art, wenn sie zugleich Bestimmungen enthalten, welche auf den Militäretat von Einfluß sind oder sonst Zweige der Militärverwaltung berühren, jedoch sollen sie der Armee oder den betreffenden Kommandostellen ohne Gegenzeichnung bekannt gegeben werden; der Gegenzeichnung bedürfen schließlich auch alle nur die Militärverwaltung betreffenden Ordres, sowie alle anderen Ordres in Armeeangelegenheiten, welche auf den Etat von Einfluß sind oder sonst einen Regierungsakt enthalten. — Danach ist also die Unterscheidung zu machen, und zwar nach der herrschenden Terminologie in Armeebefehl und Armeeverordnung. Materiell kennzeichnen sie sich als Ausflüsse verschiedener Gewalten, und auf diese Unterscheidung ist das Hauptgewicht zu legen, formell ist das Vorhandensein oder Fehlen der ministeriellen Gegenzeichnung Merkmal. Eine Unterscheidung zwischen Verfügung, der Regelung eines einzelnen Falles, und Verordnung, der Regelung allgemeiner Verhältnisse, findet innerhalb der beiden Gebiete nicht statt.[1]) Trotz dieser prinzipiellen Unter-

[1]) Hecker S. 63.

scheidung ist die praktische Übung bei der Abgrenzung von Befehl und Verordnung bisweilen schwankend. So ist die Ehrengerichtsordnung vom 2. 5. 1874 vom König unterzeichnet, jedoch nicht gegengezeichnet. Da dieses Fehlen der Gegenzeichnung kürzlich in dem Prozeß gegen den Oberst a. D. Gädke wegen unbefugter Anmaßung des Titels Oberst rechtlich bedeutsam geworden ist und zu theoretischen Erörterungen der ganzen Frage Anlaß gegeben hat, soll im folgenden kurz darauf eingegangen werden. In dem Prozeß wurde von der Verteidigung die Ansicht vertreten, die Verordnung sei als verfassungswidrig ungültig, da sie nicht unter den Begriff Armeebefehl zu nehmen sei, sondern einen Regierungsakt darstelle, also der Gegenzeichnung bedürfe. Gegen diese Auffassung wendet sich Zorn[1]) in einem Artikel in der Deutschen Juristenzeitung. Seine allgemeinen Ausführungen entsprechen der hier vertretenen Ansicht, sie sind also nicht weiter zu erörtern. Doch seinen Sätzen, die er zur speziellen Lösung der streitigen Frage aufstellt, ist nicht ganz zuzustimmen. Er hebt zunächst sehr richtig hervor, daß die praktisch geübte Terminologie, namentlich der Gebrauch der Bezeichnung „Verordnung", keinen Anhaltspunkt für eine rechtliche Unterscheidung bietet. Sodann behauptet er aber, da der Befehl der Mittelpunkt des ganzen Militärwesens sei, spreche im Zweifel die Vermutung für ihn. Es seien also militärische Anordnungen ohne Gegenzeichnung grundsätzlich als Befehle aufzufassen und seien nur dann zweifellos ungültig, wenn sie einem Gesetze widersprächen. Gegen diese beiden letzten Behauptungen läßt sich aus den Ausführungen des Verteidigers im Prozesse, wie auch sonst, mancherlei

[1]) Zorn, Streitfragen des Militärrechts, DJZ. S. 671.

einwenden. Zunächst ist es wohl nicht richtig, ganz allgemein eine Vermutung für den Befehl aufzustellen. Im Gegenteil, es entspricht dem Sinne der Verfassung, die königliche unbedingte Befehlsgewalt nur auf das Gebiet des Dienstes zu beschränken und umgekehrt den Satz aufzustellen, nur diese rein militärischen Akte bedürfen der Gegenzeichnung nicht. Auch der Erlaß von 1861 spricht eine solche Vermutung nicht aus, wie Zorn meint. Er stellt sich vielmehr, wie aus den Einleitungsworten: „Wobei Ich jedoch ausdrücklich bemerke, daß weder die Stellung des Kriegsministers noch verfassungsmäßig bestehende Normen alteriert werden sollen", hervorgeht, auf den streng konstitutionellen Standpunkt. Ferner kann man nicht den rein formellen Unterschied zwischen Befehl und Verordnung, die Gegenzeichnung, zum Prinzip bei der Beurteilung einer Erlasses erheben, nur Gegenstand und Inhalt der betreffenden Akte müssen maßgebend sein. Das geht auch aus den Bestimmungen des Erlasses von 1861 klar hervor. Schließlich wäre es verfehlt, wie Zorn, den Charakter der Ehrengerichtsordnung als Militärbefehl aus ihren Eingangsworten: „Ich befehle hierdurch" usw. zu folgern: das ist ebenso bedeutungslose Formsache, wie die oben bereits erwähnte Bezeichnung als „Verordnung". Sind also die Gesichtspunkte, aus denen Zorn die Ehrengerichtsordnung von 1874 betrachtet, nicht zu billigen und demgemäß sein Resultat nicht zutreffend, so kann man der Auffassung, die die Verteidigung vertrat, wohl zustimmen. Sie ging ganz richtig von der Frage aus, ob die Verordnung ihrem Inhalt und Gegenstand nach unter den militärischen Befehl zu stellen sei oder nicht. Nun enthält sie aber Vorschriften darüber, wer sich der Entscheidung des Ehrengerichts zu unterwerfen hat, wie das Ehrengericht

zu besetzen ist, welche Rechtswirkungen sich an die Urteile knüpfen usw., d. h. keine militärischen Befehle, sondern administrative Vorschriften, für die der Erlaß von 1861 die Gegenzeichnung statuiert. Es wurde ferner behauptet, daß die Ehrengerichtsordnung Rechtsnormen enthalte und deshalb nicht Militärbefehl sein könne. Von dieser Frage mag hier abgesehen werden, sie betrifft mehr den Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung bezw. zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnung. Meines Erachtens enthält die Ehrengerichtsordnung disziplinäres Strafrecht, wäre also aus diesem Grunde schon Armeeverordnung. Dazu kommt im vorliegenden Fall eine besondere Verfassungsbestimmung. Es heißt in Art. 37 der VU.: „Die Bestimmungen über die Militärdisziplin im Heere bleiben Gegenstand besonderer Verordnungen." Erkennt man nun den disziplinären Charakter der Ehrengerichtsordnung an, so wäre es danach verfassungsmäßig ganz ausgeschlossen, sie als Militärbefehl gelten zu lassen, und tatsächlich ist auch die inhaltlich nahe verwandte Disziplinarverordnung für das Heer vom 31. 10. 1872 gegengezeichnet und so ordnungsgemäß als Verordnung gekennzeichnet, ebenso eine Verordnung vom 27. 7. 1890, durch die die Verordnung vom 2. 5. 1874 in zwei Punkten abgeändert wird. Endlich sei noch hervorgehoben, daß Arndt[1]) in seinen Werken den Erlaß von 1874 ausdrücklich eine Verordnung nennt. Die Ehrengerichtsordnung wäre somit zweifellos nicht rechtsverbindlich.

Gleichwohl haben die Gerichte zweiter und dritter Instanz die Ehrengerichtsordnung vom 2. 5. 1874 als gültigen Armeebefehl anerkannt, hauptsächlich aus Gründen, die in

---

[1]) Arndt, Staatsr. S. 461, Verordnungsr. S. 137, Komm. zu Art. 37 Anm. 3.

der historischen Entwicklung der militärischen Gewalt des Königs liegen. Darin muß man allerdings zustimmen, daß sich die praktische Übung in Preußen hinsichtlich der Gegenzeichnung bei militärischen Akten auf den strengen, oben dargelegten Standpunkt der Wissenschaft nie gestellt hat, mehrere Ergänzungen zu den Ehrengerichtsordnungen von 1843 u. 1874 sind in der Tat ohne Gegenzeichnung ergangen. Die Argumente, die für die Notwendigkeit der Gegenzeichnung in diesem Falle sprechen, werden dadurch jedoch nicht berührt und lassen sie nach wie vor als wünschenswert erscheinen.

§ 9.

### 7. Die Gegenzeichnung bei Ausübung des Episkopalrechts in der evangelischen Landeskirche durch den König.

Nicht erforderlich ist endlich die Gegenzeichnung bei den Akten, die der König in Ausübung seines Episkopalrechtes in der evangelischen Landeskirche vornimmt. Die Kirche nimmt als Körper neben dem Staat heute eine fast selbständige und getrennte Stellung ein, wenn auch beider Oberhaupt dasselbe ist; das ist allgemein anerkannt, doch ist es streitig, kraft welchen Rechtes der Landesherr seine Kirchengewalt ausübt. Bornhak[1]) sagt: „Das landesherrliche Kirchenregiment steht dem König als solchem, kraft seines monarchischen Rechtes zu", es bilde ebenso einen Teil seiner staatlichen Herrschaftsrechte wie z. B. der Oberbefehl über das Heer oder das Gesetzgebungsrecht. Dieser Ansicht steht als herrschende die von Schoen,[2]) Friedberg,[3]) v. Rönne[4])

[1]) Bornhak III S. 641.

[2]) Schoen S. 223.

[3]) Friedberg, Lehrb. S. 272.

[4]) v. Rönne, Preuß. Staatsr. II S. 407.

und Schulze[1]) entgegen. Schoen sagt: „Das Kirchenregiment ist nicht ein Ausfluß der Staatsgewalt, sondern eine kirchliche Befugnis", als solche sei sie in der historischen Entwicklung der evangelischen Kirche begründet. Ähnlich äußern sich die übrigen Schriftsteller. Diese Auffassung entspricht auch der gesetzlichen Regelung der Landeskirchenverhältnisse. § 6 Abs. 1 der Generalsynodalordnung für die evangelische Landeskirche der 8 (9) älteren Provinzen der Monarchie vom 20. 1. 1876 erklärt ausdrücklich, daß landeskirchliche Gesetze vom Könige kraft seines Rechts als Träger des Kirchenregiments mit Zustimmung der Generalsynode erlassen werden, und zwar werden sie behufs Beglaubigung vom Präsidenten des Evangelischen Oberkirchenrats gegengezeichnet. Verbindliche Kraft erhalten die Kirchengesetze durch Publizierung im kirchlichen Gesetz- und Verordnungsblatt. Das Verfahren ist also der Landesgesetzgebung genau entsprechend, dabei streng von ihr getrennt. Jedoch hat hier die Gegenzeichnung des Präsidenten des Oberkirchenrats, wie schon aus dem Wortlaut der Bestimmung hervorgeht, eine wesentlich schwächere Bedeutung als die Gegenzeichnung eines Ministers, sie dient nur zur Beglaubigung der Unterschrift des Königs, nicht als Beweis für die Verantwortlichkeit. Dies ist jedoch logisch durchaus richtig, wie Friedberg[2]) zeigt, da der Präsident nicht frei, nicht als einzelner handelt, sondern als Vorsitzender eines Kollegiums, an dessen Beschlüsse er gebunden ist. Die Loslösung der Kirchen- von der Landesverwaltung wird nach v. Rönne[3]) ausgesprochen, einmal durch den Erlaß vom 30. 4. 1850 (Aktenstücke aus der Verwaltung des Ministeriums

[1]) Schulze, Preuß. Staatsr. II S. 516.

[2]) Friedberg, Verfassungsr. d. ev. Landeskirchen S. 114.

[3]) v. Rönne, Preuß. Staatsr. I S. 418 Anm. 2.

für geistliche Angelegenheiten, Abteilung für die inneren evangelischen Kirchensachen, Jahrg. 1850),[1]) er hebt die Mitwirkung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten für diejenigen inneren Angelegenheiten der Kirche auf, die zum Ressort des Oberkirchenrats gehören, sodann durch das Gesetz betr. die evangelische Kirchenverfassung in den acht älteren Provinzen der Monarchie vom 3. 6. 1876, durch dieses werden auch die äußeren Angelegenheiten dem evangelischen Oberkirchenrat unterstellt. Dieser tritt in alle Funktionen des Ministers ein (Art.21). Doch hat der Staat sich in diesem Gesetz die Mitwirkung in einer Reihe von Fällen (Art. 3, 4, 7, 8, 10, 11, 16, 22—27) vorbehalten. Sonst ist, soweit die Notwendigkeit einer Kontrasignatur des Ministers bestand, an deren Stelle die des Präsidenten des evangelischen Oberkirchenrats getreten, jedoch ohne Verantwortlichkeit, wie oben bereits erwähnt. Ferner hatte der Minister nach § 6 Abs. 3 Generalsynodalordnung vom 20. 1. 1876, bevor ein von der Generalsynode angenommenes Gesetz dem König zur kirchenregimentlichen Genehmigung vorgelegt wurde, eine Erklärung abzugeben, ob gegen das Gesetz staatliche Bedenken vorlägen. Es geschah das, um eine Verletzung staatlicher Interessen durch diese Selbständigkeit der Kirchengesetzgebung vorzubeugen; diese Befugnis ist nun durch Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes vom 3. 6. 1876 dem Staatsministerium übertragen. Eine in diesem Gesetze enthaltene Bestimmung, daß diese Feststellung in der Verkündigungsformel zu erwähnen sei, ist durch § 2 des Gesetzes vom 28. 5. 1894 beseitigt. Die Zustimmung des Staatsministeriums bei Kirchengesetzen ist erforderlich nach Art. 15 und 17 des Gesetzes, wenn sie Kirchen-

[1]) Eggel S. 22.

steuern festsetzen. Vom Staatsministerium gegengezeichnet werden jedoch nur solche königlichen Verordnungen (Art. 15 Abs. 2 d. Ges.), die die vorläufige Feststellung des Verteilungsmaßstabes bei landeskirchlichen Umlagen enthalten. In den sogen. neuen Provinzen der preußischen Monarchie, also den 1866 erworbenen, übt dagegen der Kultusminister die Funktionen des Oberkirchenrates aus. Alle kirchenregimentlichen Akte des Königs ergehen mit seiner Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit.[1])

[1]) Schoen S. 225.

Zweiter Teil.

# Die ministerielle Gegenzeichnung nach dem Staatsrecht des Deutschen Reichs.

## A. Im allgemeinen.

### § 10.

Die Stellung des Reichskanzlers nach der Reichsverfassung ist eine doppelte, entsprechend der Doppelstellung des Kaisers. Der Reichskanzler ist einmal Vertreter des Königs von Preußen im Bundesrat; als solchem steht ihm der Vorsitz im Bundesrat zu und die Leitung der Geschäfte. Das folgt aus Art. 15 der RV. Er ist also die Person, durch die der König von Preußen seine Präsidialrechte im Bundesrat ausübt.[1]) Sodann ist er höchster Verwaltungsbeamter des Reichs, ausgestattet mit dem Recht der Kontrasignatur für die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, als des höchsten Organs des Reichs. Das bestimmt Art. 17 der RV. Dieses Recht der Gegenzeichnung gibt ihm die Stellung eines „leitenden Reichsministers" (vgl. die Rede des Fürsten Bismarck im Reichstag am 5. 3. 1878), und er ist der einzige Reichsminister, denn abgesehen vom Statthalter für Elsaß-Lothringen, und gegebenenfalls den Stellvertretern des Kanzlers (s. unten S. 51—55),

[1]) Laband I S. 349 ff.; Meyer, Staatsr. S. 459 ff.; Zorn, Staatsr. I S. 252 ff.; Rosenberg S. 9 u. 11.

zeichnet kein anderer Reichsbeamter die Akte des Kaisers gegen. Wie jeder Minister ist der Reichskanzler zunächst Beamter, Reichsbeamter. Er untersteht dem Reichsbeamtengesetz vom 31. 3. 1873 und ist gemäß § 13 dieses Gesetzes für die Gesetzmäßigkeit seiner amtlichen Handlungen verantwortlich. Die hieraus sich ergebende Verantwortlichkeit unterscheidet sich in nichts von der anderer Reichsbeamter. Nun gibt ihm aber Art. 17 der RV. die dem Minister eigentümliche staatsrechtliche Verantwortlichkeit, und diese hebt ihn zu seiner eigenartigen Stellung empor. Wie bereits oben (S. 2/3) dargelegt, unterscheidet man bei der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit des Ministers zwei Seiten: einmal eine rechtliche, vor dem Staatsgerichtshof, sodann eine parlamentarische oder politische, vor der Volksvertretung. Die rechtliche ist durch eine Anklage der Kammern vor dem Staatsgerichtshof realisierbar, die politische besteht nur in der Pflicht des Ministers, über seine amtliche Tätigkeit der Volksvertretung Rede und Antwort zu stehen. Den beiden Seiten der Ministerverantwortlichkeit trägt in Preußen die Verfassung in Art 44 und 61 Rechnung. Die Ministeranklage ist praktisch jedoch nicht durchführbar, da ein den Art. 61 ausbauendes Gesetz fehlt; immerhin ist die Möglichkeit vorgesehen. Anders im Reich. Wir finden außer im Art. 17 keine Bestimmungen über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, eine Realisierbarkeit seiner Verantwortlichkeit vor einem Staatsgerichtshof ist im Gegensatz zu Preußen nicht einmal als Norm statuiert. Man hat deshalb geglaubt, sie nicht als Rechtsinstitut betrachten zu können, vielmehr nur als ein „politisches Prinzip", so Laband[1]) und mit ihm v. Rönne.[2]) Es dürfte indessen

[1]) Laband I S. 355.

[2]) v. Rönne, Deutsch. Staatsr. I S. 294 ff.

richtig sein, mit Schulze und anderen die Verantwortlichkeit als eine rechtliche anzusehen. Schulze[1]) sagt: „Es ist anzunehmen, daß jeder Artikel einer Verfassung einen Rechtssatz aussprechen will und wirklich ausspricht. Sätze der Moral und Politik gehören in keine Verfassungsurkunde." Derselben Ansicht sind auch Meyer,[2]) Hensel,[3]) Zorn.[4]) Es besteht also eine Rechtspflicht des Reichskanzlers, über jeden Punkt, welcher in seine Amtstätigkeit fällt, dem Reichstage Rechnung abzulegen. Wenn der Bestimmung des Art. 17 auch die Möglichkeit der Erzwingbarkeit fehlt, so bleibt sie als Rechtssatz doch bestehen. Worauf die Bestimmung des Art. 17 tatsächlich hinausläuft, darüber sind alle Schriftsteller einer Ansicht, auch Laband erkennt an, daß das, was er ein politisches Prinzip nennt, nicht ganz wirkungslos sei, sondern die politische oder parlamentarische Verantwortlichkeit begründe, also die Pflicht, für seine amtlichen Handlungen vor dem parlamentarischen Forum Rechenschaft abzulegen. Diese Pflicht ist, wie Laband hinzufügt, nicht ohne praktische Folgen, da der Reichskanzler sich der politischen Notwendigkeit nicht entziehen kann, auf Angriffe gegen seine Geschäftsführung im Bundesrat und Reichstag Rede zu stehen. Daß die Verantwortlichkeit nicht nur vor dem Reichstag, sondern auch vor dem Bundesrat besteht, wird fast allgemein angenommen.[5]) Außerordentlich bestritten ist die Frage, wofür der Kanzler die Verantwortung tragen soll. Art. 17 der VU.

---

[1]) Schulze, Deutsch. Staatsr. II S. 93.

[2]) Meyer, Staatsr. S. 691.

[3]) Hensel S. 54.

[4]) Zorn, Staatsr. I S. 258.

[5]) Laband I S. 355; Zorn I S. 258; v. Rönne, Deutsch. Staatsr. I S. 297; v. Frisch S. 319.

sagt: „Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.“ Wofür aber der Kanzler die Verantwortung tragen soll, ist in der Verfassung nicht gesagt. Laband[1]) beantwortet die Frage folgendermaßen: „Die Verantwortlichkeit reicht so weit wie die Kompetenz. Auf dem Gebiete der eigenen Verwaltung des Reichs ist daher der Reichskanzler verantwortlich dafür, daß die gesamte amtliche Tätigkeit der Reichsbehörden den Gesetzen des Reiches gemäß geschieht und von den einheitlichen Grundgedanken der äußeren und inneren Politik, welche das Reich verfolgt, durchdrungen ist.“ Auf diesem Standpunkte steht auch Fürst Bismarck in seiner Rede im Reichstag am 1. 12. 1874. „Dagegen auf dem Gebiete der Selbstverwaltung der Einzelstaaten“, fährt Laband fort, „ist der Reichskanzler nur dafür verantwortlich, daß die dem Reiche zuständige Überwachung wirksam gehandhabt wird.“ Soweit eine Verantwortlichkeit mit der Gegenzeichnung der Anordnungen des Kaisers zusammenhängt, und darauf ist im folgenden einzugehen, wird sie begrenzt von der kaiserlichen Prärogative, den Herrschaftsrechten, die dem Kaiser die Verfassung einräumt. Entsprechend dem Charakter des Kaisertums sind sie eng begrenzt, und gemäß Art. 17 der RV. ist der Kaiser bei der Ausübung seiner wichtigsten Obliegenheiten an die Mitwirkung des Reichskanzlers gebunden. Danach ist also die Gegenzeichnung des Reichskanzlers für die einzelnen Punkte zu bestimmen. Zunächst bei Gesetzen. Zu einem Gesetz im formellen Sinne gehört Feststellung des Gesetzesinhalts, Sanktion, Ausfertigung und Verkündigung.

---

[1]) Laband I S. 355.

Erstere geschieht im Reich durch übereinstimmenden Beschluß von Bundesrat und Reichstag. Jeder von ihnen hat die Initiative. Ein vom Bundesrat ausgehender Gesetzesvorschlag wird gemäß Art. 16 der RV. „nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht". Hierzu besteht eine Pflicht des Kaisers, der er sich nicht entziehen kann, und demgemäß auch eine Pflicht der Gegenzeichnung für den Reichskanzler. Es wäre also hier nicht angängig, dem Kanzler für den Inhalt der Vorlage irgend eine Verantwortlichkeit aufzuerlegen, eine solche besteht nur für den Akt der Übermittlung. Daß der Reichskanzler als preußischer Bundesratsbevollmächtigter auch auf den Inhalt des Gesetzesvorschlags Einfluß haben kann, kommt hierbei nicht in Betracht. An der Sanktion des Gesetzes hat der Kaiser, da er nicht Reichssouverän ist, keinen Anteil. Wohl aber steht ihm Ausfertigung und Verkündigung zu. Durch die erstere konstatiert der Kaiser „in formell unanfechtbarer und rechtswirksamer Weise, daß das Gesetz verfassungsmäßig zustande gekommen sei", so Laband.[1]) Dieser Akt des Kaisers, der in Form einer Urkunde geschieht, die den Wortlaut des Gesetzes, das Datum der Ausfertigung und die Unterschrift des Kaisers trägt, qualifiziert sich als „Anordnung", die als solche der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedarf. Hier kann man von einer freien Verantwortlichkeit desselben sprechen, und diese erstreckt sich einmal darauf, daß der auszufertigende Gesetzestext mit dem vom Bundesrat sanktionierten wörtlich übereinstimmt, sodann darauf, daß das Gesetzgebungsverfahren den Vorschriften der Verfassung entsprochen habe. Praktisch in der einen Unter-

[1]) Laband II S. 39.

schrift des Kaisers unter die zur Ausfertigung vorgelegte Urkunde mit enthalten, aber rechtlich zu trennen ist der Verkündigungsbefehl, für den eine gesonderte Verantwortlichkeit nicht statuiert zu werden braucht, da er sich nur als Konsequenz der Ausfertigung darstellt. Von einer Verantwortlichkeit, die sich auf den Inhalt des gegengezeichneten Gesetzes bezieht, kann nicht die Rede sein, denn da der Kaiser nicht Faktor der Gesetzgebung ist, steht ihm wie seinem Minister ein Prüfungsrecht und eine Prüfungspflicht nur der formellen Seite des Gesetzgebungsverfahrens zu. Die Verkündigung selbst erfolgt durch den Reichskanzler in dem ursprünglich von ihm selbst, jetzt vom Reichsamt des Innern herausgegebenen Reichsgesetzblatt. Für den Inhalt desselben trägt er die Verantwortung, er darf kein Gesetz in demselben erscheinen lassen, das er nicht mit der kaiserlichen Ausfertigung erhalten hat. Doch steht diese Verantwortlichkeit mit der Gegenzeichnung in keinem Zusammenhang. Findet sich nun, daß bei dieser Veröffentlichung ein Fehler untergelaufen ist, so kann der Reichskanzler ihn im Reichsgesetzblatt selbst berichtigen, nicht jedoch, wenn der Fehler schon bei der Ausfertigung durch den Kaiser gemacht war. In solchem Fall bedarf es einer ausdrücklichen, vom Kanzler gegenzuzeichnenden Anordnung des Kaisers selbst. Weit umfassender ist die Mitwirkung des Reichskanzlers bei Verordnungen. Was zunächst die Rechtsverordnungen anbelangt, so ist das Recht, sie zu erlassen, keiner der Gewalten im Reich durch die Verfassung ausdrücklich zugesprochen, vielmehr hat jede es nur im Falle besonderer Delegation durch ein Reichsgesetz. So kann dieses Recht auch dem Kaiser delegiert werden, und eine solche Delegation findet besonders häufig statt im Anschluß an Art. 17, wonach dem Kaiser die

Überwachung der Ausführung der Gesetze zusteht. Ein Recht zum Erlaß von Ausführungsverordnungen schon kraft dieser Bestimmung hat er jedoch nicht. Die Gegenzeichnung des Reichskanzlers bekundet hier eine Verantwortlichkeit im weitesten Umfange, speziell für Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit des Inhalts der Verordnung. Auch bei Verordnungen nimmt Laband[1]) eine formelle Erklärung, eine Ausfertigung an, auf die sich die Gegenzeichnung mit bezieht. Der Erlaß von Notverordnungen, von Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft, ist nach der Reichsverfassung ausgeschlossen. Das Recht zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen hat der Kaiser in den seiner Leitung durch die Reichsverfassung oder spezielle Reichsgesetze unterstellten Verwaltungszweigen des Reichs, so auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens, nach Art. 50 der VU., des Heerwesens und der Marine, nach Art. 53 und 63 der VU. Nach dem Gesetz vom 17. 4. 1886 übt der Kaiser die Schutzgewalt in den Kolonien aus und erläßt hier nicht nur die Verordnungen, sondern auch Gesetze selbständig ohne Beschränkung durch Bundesrat und Reichstag. Bei allen diesen Anordnungen, ausgenommen sind in gewissen Beziehungen Heer und Marine, wovon später noch zu sprechen ist, bedarf es der Gegenzeichnung des Reichskanzlers zur Rechtsgültigkeit. Somit läßt sich die Verantwortlichkeit des Kanzlers mit der des Ministers im konstitutionellen Einzelstaate sehr wohl vergleichen, was z. B. von Hensel[2]) bestritten wird; nur muß man bei vielen und gerade den wichtigsten Staatsakten genau unterscheiden, inwieweit eine freie Mitwirkung von ihm vor-

---

[1]) Laband II S. 96.

[2]) Hensel S. 53/54.

liegt, inwieweit also seine Verantwortlichkeit in der Tat begründet ist. Ohne Freiheit des Handelns läßt sich natürlich auch eine Verantwortlichkeit nicht denken.

Zur Kompetenz des Kaisers gehört ferner die Ausübung der Staatsgewalt im Reichsland Elsaß-Lothringen, gemäß dem Reichsgesetz vom 9. 6. 1871. Der Kaiser ist nicht als Landesherr gedacht, sondern nur als Träger der Reichsgewalt. Da nun die Staatsgewalt im Reich und in Elsaß-Lothringen dieselbe ist, besorgten auch anfänglich die obersten Verwaltungsorgane des Reichs die Geschäfte in Elsaß-Lothringen mit, der Reichskanzler allein trug die staatsrechtliche Verantwortlichkeit in allen Landessachen und zeichnete allein die Regierungsakte des Kaisers gegen. Er war also gleichzeitig verantwortlicher Minister im Reichsland. Der seine Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit behandelnde § 4 des Gesetzes vom 9. 6. 1871 ist mit Absicht dem Art. 17 der RV. wörtlich nachgebildet. Eine Änderung dieses Zustandes schuf das Reichsgesetz vom 4. 7. 1879. In diesem wird einmal bestimmt, daß der Kaiser seine landesherrlichen Befugnisse einem Statthalter übertragen kann, sodann, daß auch auf diesen Statthalter die ministeriellen Befugnisse für elsaß-lothringische Landesangelegenheiten, die bisher dem Reichskanzler zustanden, übergehen sollen. Somit ist der Statthalter in seiner zweiten Funktion zu einem verantwortlichen Minister des Reiches geworden, mit Beschränkung seiner Zuständigkeit auf Elsaß-Lothringen. Der Statthalter wird vom Kaiser ernannt und abberufen, beide Akte sind vom Reichskanzler gegenzuzeichnen, ebenso die Verordnung, durch die der Kaiser gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 9. 7. 1879 dem Statthalter landesherrliche Befugnisse überträgt. Soweit der Statthalter in Ausübung dieses Auftrags handelt, ist er

unverantwortlich, und seine Anordnungen und Verfügungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Staatssekretärs, der an der Spitze des Ministeriums für Elsaß-Lothringen steht. In allen anderen Beziehungen trägt der Statthalter die gleiche Verantwortlichkeit wie der Reichskanzler. Er hat alle kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten gegenzuzeichnen. Seine Verantwortlichkeit besteht logischerweise vor dem Reichstag, da er in seinen ministeriellen Befugnissen für den Reichskanzler eingetreten ist. Laband[1]) bestreitet dies, allerdings nur mit der rein praktischen Begründung, daß der Statthalter und sein verantwortlicher Stellvertreter, der Staatssekretär, gar keine Beziehung zum Reichstage hätten, es also nie dazu kommen könne, daß der Reichstag von seinem Recht Gebrauch mache, wohl aber sei eine Interpellation im Landesausschuß von Elsaß-Lothringen, wenigstens des Staatssekretärs, möglich. Also bestände tatsächlich nur eine Verantwortlichkeit vor dem Landesausschuß, und auch vom rechtlichen Standpunkte aus sei dies in der Ordnung, da der Landesausschuß in elsaß-lothringischen Angelegenheiten an Stelle des Reichstags fungiere. Zum Schlusse sei noch eine Ausnahme von dem Prinzipe erwähnt, daß alle Regierungsakte des Kaisers im Reichsland durch den Statthalter gegengezeichnet werden. Seit dem Gesetz vom 2. 5. 1877 bestehen für Elsaß-Lothringen zwei Formen des Erlasses von Gesetzen, die eine, die normale, erfolgt durch den Kaiser mit Zustimmung von Landesausschuß und Bundesrat, die zweite, nur subsidiäre, im gewöhnlichen Wege der Reichsgesetzgebung. Ein solches Gesetz ergeht mit Kontrasignatur des Reichskanzlers.

[1]) Laband II S. 231.

## B. Besondere Fälle.

### § 11.

### 1. Die Gegenzeichnung durch Stellvertreter des Reichskanzlers.

Nach allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen kann für den Reichskanzler wie für jeden anderen Beamten ein Stellvertreter ernannt werden. Dieses Recht steht dem Kaiser zu, „denn das Recht der Besetzung einer Beamtenstelle schließt stets auch das Recht ein, in Verhinderungsfällen des eigentlichen Inhabers einen Stellvertreter desselben zu ernennen", so Meyer.[1]) Der Stellvertreter ist regelmäßig befugt, das von ihm verwaltete Amt in dem vollen Umfange, in dem es geschaffen ist, auszuüben. Wird also in einem Staat wie Preußen ein Stellvertreter für einen Minister ernannt, so hat er das Recht der Kontrasignatur wie die Last der politischen Verantwortlichkeit. Nach diesen allgemeinen Grundsätzen bestimmte sich auch die Stellvertretung des Reichskanzlers bis zum Erlasse des Gesetzes vom 17. 3. 1878. Zwar bezweifelt Laband,[2]) daß es bei der bestimmten Anordnung, die Art. 17 der RV. gibt, möglich gewesen sei, das Recht der Kontrasignatur und die ministerielle Verantwortlichkeit auf den Stellvertreter zu übertragen, doch ist es, wie er zugibt, in der Praxis wiederholt geschehen. Die Reichsverfassung enthält nur eine einzige Bestimmung über die Stellvertretung in Art. 15. Es heißt hier, der Reichskanzler kann sich durch schriftliche Substitution durch jedes andere Mitglied vertreten lassen; dies bezieht sich jedoch nur auf

[1]) Meyer, Staatsr. S. 461.

[2]) Laband I S. 357.

den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte im Bundesrat, also nur auf die nichtministeriellen Funktionen. Diese Bestimmungen werden, wie in § 4 des Stellvertretungsgesetzes ausdrücklich hervorgehoben wird, nicht berührt. Für alle übrigen Geschäfte sind zwei Möglichkeiten gegeben. Es kann nach § 2 des Gesetzes entweder ein Stellvertreter allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt werden, also ein Generalstellvertreter sogen. Vizekanzler, oder es können für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfange oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden, also Spezialstellvertreter. Das Ernennungsrecht steht in beiden Fällen dem Kaiser zu, auf Antrag des Reichskanzlers (§ 1 des Gesetzes). Die Stellvertretung tritt ganz allgemein ein „in Fällen der Behinderung“. Man braucht hier nicht nur an eine persönliche Behinderung zu denken, etwa durch Krankheit, Urlaub oder dergl., sondern jede tatsächliche Verhinderung, also z. B. Überlastung mit Geschäften genügt. Dem Vizekanzler steht der herrschenden Ansicht nach auch der Vorsitz und die Leitung der Geschäfte im Bundesrat zu. Schulze und v. Seydel[1]) halten eine spezielle schriftliche Vollmacht des Reichskanzlers gemäß Art. 15 für notwendig. Die Stellvertretungsbefugnis der Spezialstellvertreter ist begrenzt durch den Kreis ihrer sonstigen amtlichen Zuständigkeit. Darüber hinaus kann sie sich nicht ausdehnen, wohl

---

[1]) Laband I S. 256; Meyer, Staatsr. S. 462; Schulze, Deutsch. Staatsr. II S. 97; v. Seydel, Komm. S. 169.

aber beschränkt werden. Das wird in ihrem Auftrag genau bestimmt. Sie werden nicht eingesetzt wie der Generalstellvertreter, sondern nur ihre Befugnisse werden erweitert. Als Spezialstellvertreter kommen in Betracht die Vorstände des Reichsamts des Innern, des Auswärtigen Amts, des Marineamts, des Reichspostamts, des Reichseisenbahnamts, des Reichsjustizamts und des Reichsschatzamts. Nicht fallen in das Gebiet der Spezialstellvertretung die Angelegenheiten von Elsaß-Lothringen und der Reichsbank. In Elsaß-Lothringen ist der Statthalter, wie bereits oben (S. 49) ausgeführt, ganz in die ministeriellen Funktionen des Reichskanzlers eingetreten, dieser ist ihm nicht übergeordnet, sondern nebengeordnet. Deshalb kann § 2 Satz 2 des Gesetzes vom 17. 3. 1878 keine Anwendung finden. Eine solche Stellvertretung wäre auch praktisch nur in dem einen Fall denkbar, wo ein Landesgesetz für das Reichsland auf dem Wege der Reichsgesetzgebung erlassen wird, d. h. mit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers (s. oben S. 50). Was die Stellvertretung des Reichskanzlers durch den Reichsbankpräsidenten betrifft, so kann man mit Laband[1]) annehmen, daß die Bestimmungen des Bankgesetzes vom 14. 3. 1877 § 26 durch das spätere Gesetz über die Stellvertretung nicht aufgehoben werden: „lex generalis non derogat legi speciali priori". Danach kann der Kaiser auch weiterhin, ohne Antrag des Reichskanzlers, eine beliebige Person zum Stellvertreter auf diesem Verwaltungsgebiet ernennen; ebenso Zorn.[2]) Die entgegengesetzte Ansicht vertreten Meyer[3]) und Joel.[4])

[1]) Laband I S. 358 Anm. 2.

[2]) Zorn, Staatsr. I S. 267.

[3]) Meyer, Staatsr. S. 463.

[4]) Joel S. 783.

Somit ist im Reiche durch das Gesetz folgender Zustand geschaffen: An der Spitze steht der verfassungsmäßig allein verantwortliche, allein kontrasignierende Reichskanzler, unter sich kann er eine beliebige Anzahl von „Unterministern“ haben, die für die Zeit ihrer Vertretung einen Teil der ministeriellen Machtvollkommenheit delegiert erhalten, jedoch stets in dem Reichskanzler ihren Vorgesetzten haben und vermöge dessen moralischen Einflusses jederzeit auf seinen Wunsch entlassen werden können. So besteht einerseits strengste Einheitlichkeit und strengste Zentralisation, andererseits für die Bewältigung der Geschäfte eine nach Belieben zu regelnde und ausdehnbare Verteilung. Sie geht so weit, daß der Reichskanzler von der Verantwortlichkeit für die Handlungen seiner Stellvertreter frei wird, so Meyer[1]) und Laband,[2]) a. A. Arndt.[3]) Selbstverständlich hat der Reichskanzler kraft seiner Stellung als Vorgesetzter gewissermaßen die moralische Verpflichtung einer Art Oberaufsicht, die Verpflichtung einzugreifen, wenn er mit den Handlungen seiner Vertreter nicht einverstanden ist. Dem trägt § 3 des Stellvertretungsgesetzes Rechnung: „Dem Reichskanzler ist vorbehalten, jede Amtshandlung auch während der Dauer seiner Stellvertretung selbst vorzunehmen.“ Er erhält hierdurch jederzeit die Möglichkeit, seinem Vertreter eine Angelegenheit aus der Hand zu nehmen. Demgemäß würde ihm, wie Laband a. a. O. bemerkt, stets eine Verantwortlichkeit für das Unterlassen eines solchen Eingreifens bleiben. Bestallung und Entlassung der Stellvertreter richten sich, wie schon oben angedeutet, ganz nach dem Wunsch und Willen des

[1]) Meyer, Staatsr. S. 464 Anm. 13.

[2]) Laband I S. 358.

[3]) Arndt, Staatsr. S. 686.

Reichskanzlers, der Kaiser kann einen Vertreter nur auf seinen Antrag ernennen. Der Stellvertreter bleibt im Amt, solange der Reichskanzler seiner bedarf.[1]) Man hat sich nun speziell gegen die Möglichkeit des Bestehens einer sogen. „eisernen Generalstellvertretung“ ausgesprochen und dies für gesetzwidrig erklärt, da nach der Fassung des Gesetzes von Fall zu Fall über das Vorliegen einer Behinderung zu entscheiden und demgemäß von Fall zu Fall der Generalstellvertreter zu ernennen sei. Demgegenüber nennt z. B. Zorn[2]) den Generalstellvertreter gerade einen „dauernden Gehilfen des Reichskanzlers“ und mit Hinblick auf die praktische Übung wohl mit Recht.

§ 12.

### 2. Die Gegenzeichnung bei Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers.

Wie bei jedem Minister erhebt sich auch beim Reichskanzler die Frage, ob und durch wen die seine Ernennung oder Entlassung enthaltenden Urkunden gegenzuzeichnen seien. Für Preußen war diese Frage oben (S. 19) bereits in dem Sinne entschieden worden, daß die Entlassungsurkunde formell gültig wohl vom abgehenden Minister gegengezeichnet werden könne, die Ernennungsurkunde im Notfalle durch den neu ernannten selbst. Da nun der Reichskanzler Minister des Reiches ist und für ihn hinsichtlich der ministeriellen Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung dieselben Erfordernisse bestehen, wie für einen konstitutionellen Minister im Einheitsstaat, so wird man auch hier zu den gleichen oder

[1]) Joel S. 765.

[2]) Zorn, Staatsr. I S. 264

doch sehr ähnlichen Ergebnissen kommen wie dort. Danach wäre formell gegen eine Gegenzeichnung des abtretenden Reichskanzlers bei seiner Entlassung nichts einzuwenden. Wie verhält es sich aber mit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bei seiner Ernennung? Die Notwendigkeit einer Gegenzeichnung des Reichskanzlers sprechen ausdrücklich aus Meyer[1]) und Hensel.[2]) Letzterer hält aus diesem Grunde den Allerhöchsten Erlaß vom 14. 7. 1867, wodurch der Präsident des preuß. Staatsministeriums und Minister der Auswärtigen Angelegenheiten zum Bundeskanzler des Norddeutschen Bundes ernannt wurde, für ungültig. Die Gegenzeichnung von zwei preuß. Staatsministern sei staatsrechtlich ohne Bedeutung. Auf diesen speziellen Fall soll noch weiter unten zurückgekommen werden. Zu der Frage der Gegenzeichnung äußert sich in eigenartiger Weise Arndt.[3]) Er geht von der richtigen, von Laband,[4]) Meyer,[5]) Zorn[6]) u. a. gebilligten Ansicht aus, daß der Reichskanzler zugleich preuß. Bundesratsbevollmächtigter sein müsse, um gemäß Art. 15 der RV. den Vorsitz im Bundesrat führen zu können, da die Bestimmung des Art. 6 keine andere Möglichkeit lasse. Daher müsse auch der Reichskanzler aus den preuß. Bundesratsbevollmächtigten entnommen werden. Da nun die Ernennung zum Bundesratsbevollmächtigten durch den König von Preußen geschehe, so müsse diese von einem preuß. Minister gegengezeichnet werden, es könne auch der zu er-

---

[1]) Meyer, Staatsr. S. 441 Anm. 9.

[2]) Hensel S. 7.

[3]) Arndt, Staatsr. S. 97 u. 680ff.

[4]) Laband I S. 254.

[5]) Meyer, Staatsr. S. 434.

[6]) Zorn, Staatsr. I S. 252.

nennende Bevollmächtigte, wenn er preuß. Minister sei, selbst gegenzeichnen. Für die Ernennung zum Bundesratsbevollmächtigten, für jede, auch für die zu demjenigen Bundesratsbevollmächtigten, der demnächst oder gleichzeitig vom Kaiser zum Reichskanzler bestellt werde, sei das preuß. Ministerium dem preuß. Landtag verantwortlich. Es fallen also für Arndt die Ernennung zum Bundesratsbevollmächtigten und zum Reichskanzler praktisch zusammen. Besonderes Gewicht legt er auf die erste, bei der zweiten hält er scheinbar eine Gegenzeichnung überhaupt für unnötig. Damit ist Arndt offenbar zu weit gegangen, denn das hieße die Ernennung des Reichskanzlers zu einer rein preuß. Angelegenheit machen, nicht „vom Kaiser", sondern „vom Könige von Preußen" müßte es dann in Art. 15 der RV. heißen. Ferner kann man sich Arndt[1]) nicht anschließen, wenn er sagt, daß bei der Entlassung des Reichskanzlers auf Grund der §§ 24 und 35 des Reichsbeamtenges. vom 31. 3. 1873 eine Gegenzeichnung überhaupt nicht nötig sei, da der Kaiser den Reichskanzler jederzeit und ohne Angabe von Gründen entlassen könne. Ministerielle Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung haben mit der Beamtenqualität des Reichskanzlers gar nichts zu tun. Anders lautet eine Stelle in Arndts Komm. zur RV. Aufl. 2 1902 S. 140, er sagt dort: „Es kann sowohl der abtretende wie der antretende Kanzler gegenzeichnen und gemäß dem Gesetz vom 17. 3. 1878 auch ein Stellvertreter des Kanzlers." Die Gegenzeichnung des Stellvertreters, die für das preuß. Staatsrecht (s. oben S. 21) aus praktischen Gründen abgewiesen wurde, muß hier ganz entschieden gebilligt werden. Die Gegenzeichnung durch den Generalstellvertreter hätte hier

[1]) Arndt, Staatsr. S. 682.

sogar den Vorzug der größten Korrektheit für sich, schon deshalb, weil das Institut der Stellvertretung durch das Gesetz von 1878 und durch die praktische Übung so große Ausbildung erhalten hat. Was die Ernennung vom Jahre 1867 des preuß. Ministerpräsidenten zum Bundeskanzler betrifft, so scheint Hensel mit seinen Bedenken recht zu haben. Unzweifelhaft wäre es richtiger gewesen, in diesem einen Falle den Bundeskanzler[1]) seine eigene Ernennung gegenzeichnen zu lassen.

Zum Schlusse sei hier noch bemerkt, daß die von den Gegnern der Ansicht, der Reichskanzler müsse gleichzeitig preuß. Bundesratsbevollmächtigter sein, angeführte Bekanntmachung betr. die Ernennung der Bevollmächtigten zum Bundesrat vom 10. 8. 1867, in der der Bundeskanzler unter den Bevollmächtigten nicht aufgezählt wurde, ihre Behauptung nicht stützt. Tatsächlich war gerade in dieser Zeit Graf Bismarck Führer der preuß. Stimmen im Bundesrat. Man hatte also die Aufzählung seines Namens einfach nur für überflüssig gehalten.

§ 13.

### 3. Die Gegenzeichnung bei Verleihung von Orden und Ehrenzeichen.

Über die Notwendigkeit der Gegenzeichnung bei der Verleihung von Orden und Ehrenzeichen ist bereits oben (S. 25ff.) gesprochen worden. Hier handelt es sich nur darum festzustellen, inwieweit eine solche Gegenzeichnung bei Verleihungen durch den Kaiser praktisch werden kann. Zunächst steht es nach der übereinstimmenden Ansicht aller Schrift-

[1]) Anders Eggel S. 70.

steller, mit alleiniger Ausnahme von Bornhak[1]) fest, daß der Kaiser als solcher nicht das Recht hat, besondere kaiserliche Orden, Ehrenzeichen oder Titel zu verleihen oder zu stiften. Er könnte es nur, wenn ihm dieses Recht ausdrücklich in der Reichsverfassung oder durch ein Reichsgesetz zugestanden wäre. Bei Erinnerungsmedaillen z. B. am hundertjährigen Geburtstag Kaiser Wilhelms I. am 22. 3. 1897, sowie bei Kriegsdenkmünzen, zur Erinnerung an den Krieg gegen Frankreich 1870/71 muß man jedoch eine Ausnahme machen. Bei der ersteren könnte es zweifelhaft sein, doch ist zu bedenken, daß es sich hier nur um einen einzelnen Fall handelt, der nicht einmal den Charakter einer Ordensstiftung hat, also auch in die Hoheitsrechte der Einzelstaaten kaum eingreift. Etwas anderes ist es bei Kriegsdenkmünzen. Der die Stiftung der Erinnerungsmedaille an den Krieg 1870/71 aussprechende kaiserliche Erlaß vom 20. 5. 1871 (RGBl. S. 111), gegengezeichnet vom Fürsten Bismarck, ist durch das Reichsgesetz vom 24. 5. 1871 (RGBl. S. 103) anerkannt worden, durch welches die Kosten der Anfertigung vom Reiche übernommen worden sind. Doch wäre in einem solchen Fall die Bestätigung meines Erachtens nicht erforderlich. Das Recht, eine solche Denkmünze zur Erinnerung an einen Krieg deutscher Heere zu stiften, kann man wohl als einen Bestandteil des unumschränkten militärischen Oberbefehls des Kaisers betrachten, das ihm infolgedessen nicht erst durch ein besonderes Reichsgesetz verliehen zu werden braucht. Erforderlich wäre also nur eine vom Reichskanzler gegengezeichnete kaiserliche Verordnung, analog den Armeeverordnungen.

[1]) Bornhak, Arch. f. öffentl. R. Bd. 8.

§ 14.

### 4. Die Gegenzeichnung bei Ausübung des kaiserlichen Begnadigungsrechts.

Wie den Landesherren steht auch dem Kaiser ein Begnadigungsrecht zu. Da es jedoch nicht allgemein in der Verfassungsurkunde ausgesprochen ist, besitzt er es nur in besonderen Fällen auf Grund von Reichsgesetzen. Diese sieben Fälle werden von Laband[1]) aufgezählt. Laband hebt noch besonders hervor, daß ein konkurrierendes Begnadigungsrecht des Kaisers und eines Landesherrn in keinem Falle bestehe, sondern dem letzteren sei es entzogen, soweit es dem Kaiser verliehen sei. Selbstverständlich ist bei dem Begnadigungsakt die Gegenzeichnung des Reichskanzlers erforderlich.

Persönliche Kundgebungen des Kaisers in Telegrammen oder in Briefen bedürfen der Gegenzeichnung nicht, auch wenn sie „programmatischer Natur" sind, so Fürst Bülow im Reichstage am 19. 1. 1903.[2])

§ 15.

### 5. Die Gegenzeichnung in militärischen Angelegenheiten.

Der durch den preuß. Allerhöchsten Erlaß vom 18. 1. 1861 ausgesprochene Grundsatz, daß Armeeverordnungen vom Minister gegenzuzeichnen seien, nicht aber Armeebefehle, findet sich, durch historische Auslegung zu ermitteln, auch in der Reichsverfassung. Er ergibt sich aus Art. 17 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, der in die Reichs-

[1]) Laband III S. 489 u. 490.

[2]) Stenogr. Ber. 10. Legislaturperiode 2. Session 1900, 1903 Bd. 8

verfassung übernommen ist. Dieser fordert die Gegenzeichnung für alle Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums, nicht aber für die des Bundesfeldherrn, zwei Funktionen des höchsten Organs, die die Bundesverfassung scharf auseinanderhielt. Heute ist an Stelle von beiden die Bezeichnung Kaiser getreten,[1]) die Bestimmungen des betreffenden Artikels sind jedoch, wie gesagt, im übrigen dieselben geblieben. Somit besteht im Prinzip für die Frage der ministeriellen Gegenzeichnung, der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, in militärischen Angelegenheiten dieselbe Unterscheidung wie in Preußen. Schwieriger gestaltet sich die Frage der praktischen Anwendung. Es ist zunächst festzustellen, daß man von einem einheitlichen Heere, z. B. wie in Preußen, im Reiche nicht sprechen kann: „es gibt kein Heer des Reiches, sondern nur Kontingente der Einzelstaaten", so Laband[2]) Nach Art. 63 hat der Kaiser den Oberbefehl, also das Recht zum Erlaß von Armeebefehlen für die gesamte Landmacht, d. h. für alle Kontingente der Einzelstaaten in Krieg und Frieden. Daraus folgt, daß nur solche Staaten eine Sonderstellung einnehmen, denen sie in der Reichsverfassung ausdrücklich zugestanden ist. Der einzige derartige Staat ist Bayern, dessen Heer gemäß III § 5 III des Vertrages vom 23. 11. 1870, anerkannt in den Schlußbestimmungen zum Abschn. 11 der RV. „einen in sich geschlossenen Bestandteil des deutschen Bundesheeres mit selbständiger Verwaltung, unter der Militärhoheit Sr. Majestät des Königs von Bayern bildet". Durch diese Bestimmung scheidet das bayerische Heer in Friedenszeiten überhaupt ganz aus der

[1]) Laband IV S. 33.

[2]) Laband IV S. 5.

Zahl der übrigen Kontingente, die durch den gemeinsamen kaiserl. Oberbefehl zusammengehalten werden, aus. Verleiht Art. 63 dem Kaiser den Oberbefehl, so gibt er ihm doch keineswegs das Recht zum Erlaß von Armeeverordnungen, denn dieses Recht beruht nicht auf der Kommando-, sondern auf der Regierungsgewalt (vgl. oben S. 34).

Hecker[1]) sagt ganz richtig: „Hätte die Verfassung dem Kaiser grundsätzlich auch die Befugnis zum Erlaß der Armeeverordnungen für die gesamte Landmacht erteilen wollen, so würde sie dies in derselben Weise, wie sie es hinsichtlich der Übertragung des Oberbefehls getan hat, mit klaren Worten zum Ausdruck gebracht haben.“ Hecker stützt sich auch auf Abs. 5 des Art. 63, welcher bestimmt, daß behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des deutschen Heeres die bezüglichen, künftig ergehenden Armeeverordnungen für das preuß. Heer den übrigen Kontingenten zur Nachachtung mitgeteilt werden sollen. Also hat der König von Preußen, d. h. prinzipiell jeder Kontingentsherr für sein Kontingent das Recht zum Erlaß von Armeeverordnungen. Praktisch wird jedoch die gefährdete Einheitlichkeit des deutschen Heeres durch die Bestimmungen des Artikels wiederhergestellt. Zudem reduziert sich die Zahl der Staaten, die die preuß. Armeeverordnungen auf diese Weise einführen, auf zwei, Württemberg und Sachsen. Alle anderen Staaten haben mit Preußen Militärkonventionen abgeschlossen dahingehend, daß ihre gesamte Militärverwaltung mit der preußischen vereinigt wird, also ein Unterschied z. B. zwischen preußischen und badischen Armeeverordnungen nicht besteht.

[1]) Hecker S. 64.

In Württemberg und Sachsen ist die praktische Übung folgende: Die vom preuß. Kriegsminister gegengezeichneten preußischen Armeeverordnungen gehen dem sächsischen oder württembergischen Kriegsminister zu und werden als württembergische oder sächsische Armeeverordnungen in den betreffenden Armeeverordnungsblättern vom Landesherrn oder dem Kriegsminister bekannt gemacht. Ist also die Militärverwaltung prinzipiell Sache der Einzelstaaten, so findet sich doch auf dem Gebiete der militärischen Finanzverwaltung die strengste Zusammenfassung. Die Ausgaben für das gesamte Reichsheer und dessen Einrichtungen werden aus der Reichskasse bestritten und durch das Reichsetatsgesetz festgestellt (Art. 62 Abs. 3 der VU.). Der Militärfiskus ist Reichsfiskus, so anerkannt in der Entscheidung des Reichsgerichts vom 9. 3. 1888.[1]) Bayern nimmt auch hier eine Sonderstellung ein, es hat seinen eigenen Militärfiskus. Die Ausgaben aller anderen Bundesstaaten erfolgen für das Reich gemäß den für sie aufgestellten Spezialetats. Dem entspricht, daß sie der Prüfung des Rechnungshofes des Reichs unterliegen und der Reichskanzler für sie dem Bundesrat und Reichstag Rechnung zu legen hat (Art. 72 der VU.). So werden preußische Armeeverordnungen, wenn sie den Etat berühren, zuweilen doppelt kontrasigniert, für die Finanzverwaltung vom Reichskanzler, für die Kommandobehörden vom Kriegsminister.[2]) Doch das ist nur praktische Übung. Man kann nicht das Prinzip aufstellen, wie es der Reichstag in der Session von 1885/86, hinsichtlich justifizierender Kabinettsordres getan hat, indem er dem Reichskanzler die Entlastung

[1]) Entsch. d. RG. in Zivils. Bd. 20 S. 48 ff.

[2]) Laband IV S. 23.

für sie nur unter der Bedingung erteilte, daß dieser durch nachträgliche Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit übernahm.[1]) Joel[2]) stimmt diesem Beschluß des Reichstages bei. Doch wäre, abgesehen von diesem einzelnen Fall, gegen den sich Laband[3]) treffend wendet, gegen das hier befolgte Prinzip folgendes zu sagen: Wohl ist es richtig, daß der Etat für das Heer Sache des Reiches ist, dem Kanzler also für geleistete Ausgaben in letzter Instanz die Verantwortung aufzuerlegen ist. Doch steht demgegenüber, daß die Militärverwaltung nach wie vor den Einzelstaaten überlassen bleibt, alle die Verwaltung berührenden Akte somit vom Landesherrn, dem Könige von Preußen, Sachsen oder Württemberg, zu erlassen und von den betreffenden Kriegsministern gegenzuzeichnen sind. Dem Reichskanzler steht die Überwachung der Ausführung des Etatsgesetzes zu und dafür trägt er die Verantwortung, die darin ihren Ausdruck findet, daß er die Rechnungen der Militärverwaltungen dem Bundestag und Reichstag überreicht und ihm dafür die Entlastung erteilt wird. Doch bedarf es zur Übernahme dieser Verantwortlichkeit keiner Kontrasignatur, die, wie Laband[4]) bemerkt: „eine für die Beaufsichtigung der Verwaltung der Einzelstaaten unanwendbare Form“ ist. Erforderlich ist somit die Gegenzeichnung des Reichskanzlers nur soweit ein Verordnungsrecht des Kaisers in militärischen Angelegenheiten besteht, und dieses Recht besteht nur da, wo es dem Kaiser durch die Reichsverfassung oder durch Reichsgesetze verliehen ist.

---

[1]) Laband IV S. 530.

[2]) Stenogr. Ber. 1886 S. 2027 u. 2176 ff., Drucksachen Nr. 225 u. Nr. 304.

[3]) Joel S. 840.

[4]) Laband IV S. 531 Anm. 1.

Naturgemäß der Verordnungsmacht der Kontingentsherren entzogen sind die Gebiete, die durch Reichsgesetz geregelt sind. Doch hat auch hier der Kaiser der Regel nach nicht das Recht zum Erlaß von Ausführungsverordnungen, vielmehr hat es gemäß der Bestimmung des Art. 7 Ziff. 2 der RV. ganz allgemein der Bundesrat, „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist", wie es dort heißt. Meist hat es der Kaiser kraft Delegation, resp. der König von Bayern für sein Kontingent. Auf anderen Gebieten ist dem Kaiser das Verordnungsrecht direkt durch die Reichsverfassung oder durch Reichsgesetz übertragen, so durch Art. 63 Abs. 3 Satz 1 u. 2 der RV., also bei allen Angelegenheiten, welche die Heereseinheit betreffend und die Abstellung der bei der kaiserl. Inspektion vorgefundenen Mängel. ferner nach den §§ 7 u. 8 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. 5. 1874, Bestimmungen über Zulassung zu Stellen und Ämtern des Heeres und über Handhabung der Disziplin. Alle disse Verordnungen erfolgen unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers; die praktisch übliche Mitunterzeichnung des preuß. Kriegsministers (vgl. die Wehrordnung vom 28. 9. 1875) ist rechtlich überflüssig.[1])

Auf ganz anderer Grundlage steht das Verordnungsrecht des Kaisers für die Kriegsmarine. Sie ist nicht aus den Kontingenten der Einzelstaaten zusammengesetzt, sondern ist im vollsten Sinne des Wortes einheitlich, ihr Kriegsherr ist der Kaiser. Der Kaiser erläßt demnach alle Verordnungen, die vom Reichskanzler gegenzuzeichnen sind, soweit sie nicht Ausfluß des kaiserlichen Kommandobefehls sind. Der Kaiser erläßt sogar auch die nach Art. 7 Ziff. 2 gewöhnlich dem

[1]) Arndt, Staatsr. S. 464 Anm. 2.

Bundesrat für Reichsgesetze zustehenden Ausführungsverordnungen.[1]) Die oberste Verwaltungsbehörde der Marine ist das Reichsmarineamt, welches dem Reichskanzler untergeordnet ist, und für das er die Verantwortung trägt. Ebenso trägt der Reichskanzler im Gegensatz zum Landheere eine unmittelbare Verantwortlichkeit für alle Ausgaben der Marineverwaltung.

## § 16.

## Das Recht und die Pflicht der Minister zur Verweigerung der Gegenzeichnung.

Bereits an anderer Stelle (S. 6 u. 20) war die Auffassung Bornhaks von der Gehorsamspflicht des Ministers gegenüber dem Monarchen, daß der Minister jede gesetzmäßige Regierungshandlung[2]) gegenzuzeichnen und auszuführen habe, kurz erwähnt worden. Bornhak[3]) kommt später noch einmal darauf zurück, und begründet seine Ansicht folgendermaßen: Der Minister dürfe die Gegenzeichnung aus politischen Gründen deshalb nicht verweigern, weil er nur für Gesetzmäßigkeit der gegengezeichneten Akte den Kammern gegenüber hafte, nicht aber für Zweckmäßigkeit. Für letztere hafte er nur dem Könige. Wolle man ihm nun das Recht geben, auch aus politischen Bedenken die Gegenzeichnung unter Berufung auf seine Verantwortlichkeit zu verweigern, so müsse man eine Verantwortlichkeit für politische Fehler auch anderen gegenüber als dem Könige, den beiden Kammern gegenüber, anerkennen. Diese Verantwortlichkeit

[1]) v. Seydel, Komm. S. 301.

[2]) Bornhak I S. 139; I S. 467.

[3]) Bornhak II S. 53 u. 54.

sei aber nur so zu verwirklichen, daß die parlamentarische Majorität einen Ministerwechsel herbeiführen könne. Man komme also auf diesem Wege zum System des Parlamentarismus. Diese Auffassung wird in der Literatur nirgends gebilligt; vgl. Meyer,[1]) Brie,[2]) Schulze,[3]) v. Frisch[4]) u. a. Alle stimmen darin überein, daß der Minister auch aus politischen Gründen, wenn er das Wohl des Landes für gefährdet halte, die Gegenzeichnung verweigern könne. Das entspricht dem modernen Verfassungsrecht und den politischen Anschauungen der heutigen Zeit. Gewiß haftet der Minister in Preußen nur für Gesetzmäßigkeit, nicht wie z. B. in Baden auch für Zweckmäßigkeit, doch ist nicht zu vergessen, daß gegenüber allen Handlungen der Regierung das Interpellationsrecht der Kammern besteht, dessen Bedeutung nicht unterschätzt werden darf. Ferner wird die Unterscheidung nicht immer leicht sein, ob ein Akt verfassungswidrig ist oder nicht, und wer soll darüber entscheiden? Logischerweise doch wohl der Minister selbst. Endlich muß man an der Bedeutung der Kontrasignatur als dem Zeichen der freien Mitwirkung an dem gegengezeichneten Akte festhalten; nach Bornhaks Ansicht wäre aber das Gegenteil der Fall. Bornhak[5]) zieht auch noch die letzte Konsequenz, daß unter Umständen der Monarch einem Minister, der mit einem Erlaß nicht einverstanden sei, die nachgesuchte Entlassung verweigern könne. In solchem Falle ergeht dann der Erlaß mit der erzwungenen Gegenzeichnung. Daß diese Theorie, als dem Sinne jeder Verfassung widersprechend, un-

---

[1]) Meyer, Staatsr. S. 248 Anm. 20.

[2]) Brie S. 488.

[3]) Schulze, Preuß. Staatsr. II S. 680.

[4]) v. Frisch S. 195.

[5]) Bornhak I S. 139.

haltbar ist, liegt auf der Hand. Ganz im Gegenteil kann der Minister seine Mitwirkung zu einem Regierungsakt aus politischen Gründen versagen und von jeder Frage der Gegenzeichnung sein Bleiben im Amt abhängig machen, wie auch dem Souverän, in Preußen kraft Art. 45 Satz 2 VU., das Recht zusteht, seinen Minister ohne weiteres zu entlassen. Nur so erhält man eine verfassungsmäßige und politisch brauchbare ministerielle Verantwortlichkeit. Treffend bemerkt v. Frisch zu der Bornhakschen Theorie: „Im modernen Staat gibt es nur ein Analogon zu der von Bornhak gewünschten Stellung des Ministers, das ist im Militärverband das Verhältnis des Soldaten zu seinem Vorgesetzten. Dies auf die Zivilbeamten zu übertragen, ist nicht mehr Staatsrecht.“ Hält man es aber staatsrechtlich für so wichtig, daß der Minister seine Gegenzeichnung aus politischen Gründen verweigern kann, so ist es nur ein Schritt, es ihm direkt zur Pflicht zu machen, dies zu tun und event. aus dem Amte zu scheiden, wie es ausdrücklich der Art. 7 des bayr. Ministerverantwortlichkeitsgesetzes vom 4. 6. 1848 ausspricht. Aber auch wo sich dieser Gedanke in den Verfassungen nicht findet, wird man ihn für politisch sehr wünschenswert halten müssen.

Für den Reichskanzler gilt in dieser Hinsicht dasselbe wie für den Minister im allgemeinen. Es bedarf keiner weiteren Erklärung und wird von den meisten Schriftstellern als selbstverständlich angenommen, so Arndt,[1]) v. Seydel,[2]) v. Frisch.[3])

[1]) Arndt, Staatsr. S. 682.

[2]) v. Seydel, Komm. S. 177.

[3]) v. Frisch S. 318.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.

# Lebenslauf.

Ich, Waldemar Freiherr v. Loën, bin am 22. Juni 1884 zu Nied.-Peilau, Kreis Reichenbach, geboren, als Sohn des damaligen Premierleutnants à la suite des 1. Garde-Ulanenregiments Freiherrn Waldemar v. Loën und dessen Ehefrau Freifrau Maria Theresia v. Loën, geb. Freiin v. Seherr-Thoß. Ich bin evangelischer Konfession und preußischer Staatsbürger. Ich besuchte das Gymnasium in Lissa i. P. bis Obersekunda, von da bis Ostern 1903 das Gymnasium zu Wandsbeck, wo ich das Abiturium bestand. Sodann studierte ich Rechtswissenschaft, 3 Semester in Freiburg i. Br., 1 Semester in Leipzig, 2 Semester in Breslau. Hier wurde ich Ostern 1906 exmatrikuliert und bestand am 25. Oktober desselben Jahres die erste juristische Prüfung. Ich hörte während meines Studiums die Professoren: Eisele, Rosin, Rich. Schmidt, Fuchs, Merkel, Schultze, Sohm, Binding, Engelmann, Gretener, Dahn, Brie, Leonhard, Fischer, Wolf, Kleineidam u. Klingmüller.